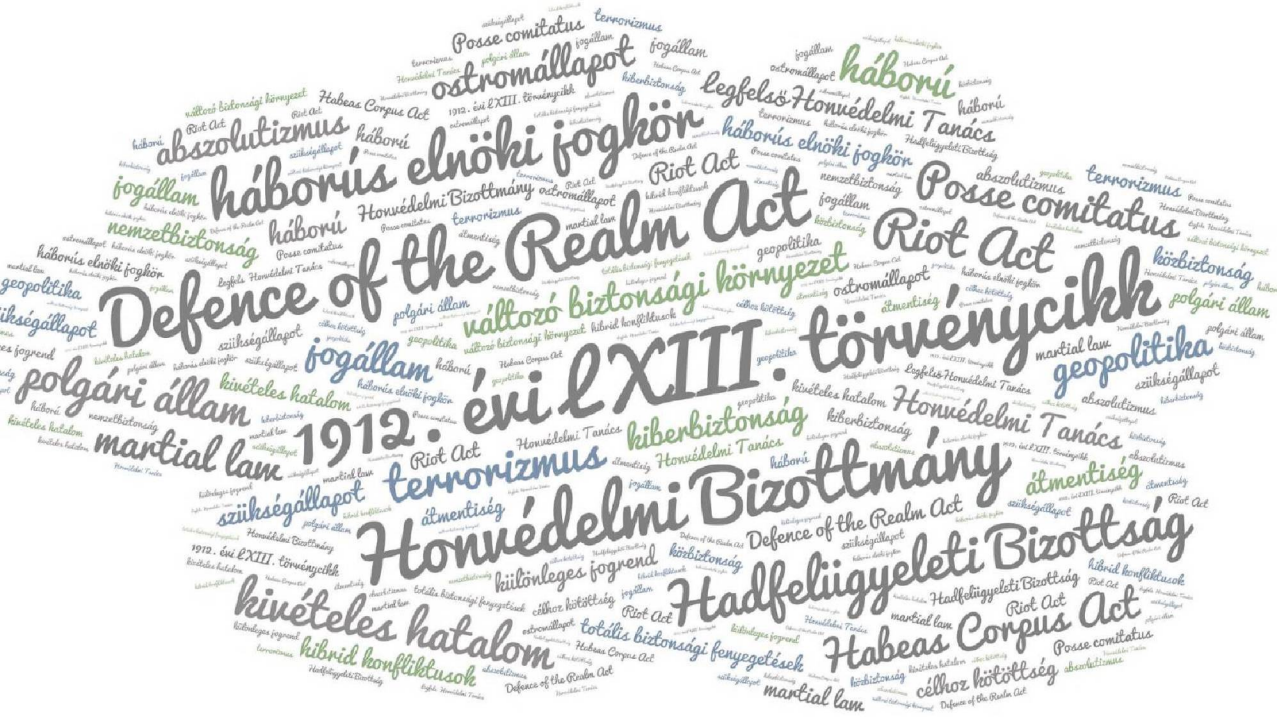
KELEMEN ROLAND

A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere



GONDOLAT

KELEMEN ROLAND

A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere

Opus Magistrale Könyvek

KELEMEN ROLAND

A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere

Gondolat Kiadó
Budapest, 2022

A kötet az Igazságügyi Minisztérium
a „Jogászképzés színvonalának hatékony emelését célzó programok támogatása”
keretében jelenik meg.

A kötet szakmai tartalmának kialakításához nyújtott támogatásáért köszönet illeti
a Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyt.

Szakmai lektor:
Dr. Farkas Ádám PhD
százados, tudományos munkatárs

https://doi.org/10.24362/kiveteles_hatalom.kelemen.2022

© Kelemen Roland, 2022

Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való
tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 556 268 8
ISSN 1789-7904

Családomnak és barátaimnak,
akiknek a támogatását soha nem fogom tudni
eléggé megköszönni

„Nyugalmas időkben már-már megfeledkezünk arról, hogy az emberek között, ha ők nem értenek szót egymással, az erőszak dönt, és hogy minden állami rend ennek megfékezése…"[1]

„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezhessék a haza védelmére."[2]

[1] Jaspers, Karl: *A bűnösség kérdése*, Budapest, Noran Libro, 2015, 38. o.

[2] Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában, In: Deák Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Budapest, Osiris, 2001, 523. o.

Tartalom

1. Bevezetés 11

2. Mikroszint fogalmi elhatárolása, vagyis mit értünk normál, különös és kivételes alatt az emberi létezésben 19

3. A polgári átalakulás és az állam viszonya, a jogállami kivételes hatalom történeti modelljeinek kialakulása és jellemzői 29
3.1. Az intézményi alapfeltételek kialakulása: az abszolút állam hanyatlása, a polgári állam születése 30
3.1.1. Az abszolút állam jellemzői 30
3.1.2. Állam, gazdaság és társadalom a 19. század hajnalán, az abszolút állam hanyatlása 33
3.1.3. A polgári jogállam születése és az ún. kettős forradalom hatása az államra 38
3.2. A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században 43
3.3. A jogállami kivételes hatalom születése és az eredeti modellek jellemzői 50
3.2.1. Az ostromállapot típusú kivételes hatalom születése – A francia, spanyol és holland ostromállapot fejlődése az első világháború időszakáig 51
3.2.3. Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi szabályanyagának fejlődése az első világháborúig 65
3.2.4. A kontinentális modell kialakulása és jellemzői – A német és az osztrák kivételes hatalom fejlődése az első világháborúig 80

4. A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása. Út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig, kitekintéssel a 20. század önképű kivételes hatalmi szerveire 89
4.1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormány pótló" országgyűlési bizottság 90

4.2. A végrehajtói jogkör tágítása különleges és kivételes helyzetekben a dualizmus időszakában 95
4.3. Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története 102
4.4. A kivételes hatalomról szóló törvény megalkotása, visszhangja és rendszere 107
4.5. Kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben a Horthy-korszaktól az Alaptörvényig (Legfelső Honvédelmi Tanács, Honvédelmi Bizottság, a Honvédelmi Tanács, a jogállami Honvédelmi Tanács) 123

5. A Kivételes állapot és hatalom fogalmi hálója 136
5.1. A kivételes állapoti tényállások meghatározása 136
5.1.1. Előfelvetések a történeti tapasztalások okán 136
5.1.2. A kivételes állapoti tényállások csoportosítása 140
5.2. Kivételes hatalom fogalmi hálójának jellemvonásai 152
5.2.1. A különleges jogrend mint jogrendi fogalom jellemzői 152
5.2.2. A legitimációs kivételes hatalom fogalmi rendszere 163

6. Összegzés és záró gondolatok 171

7. Forrásjegyzék 179

1. Bevezetés

A Szovjetunió felbomlásával megjelenő idealisztikus felfogás a történelem végéről, a polgári liberális állam várható térnyeréséről uralta az államról, jogról való gondolkodást is.[3] A főként a nyugati világot jellemző relatíve hosszú békeállapot, nyugalmas időszak alatt megfigyelhető volt a védelmi jogi intézményrendszer háttérbe szorítása, fejlesztésének egy szűk szakmai körön kívüli elvetése, a nyugalmas hétköznapokban való felkészülés elodázása.[4] Azonban nemcsak a gyakorlati közegben és oktatásban volt észlelhető a jogintézményeknek a háttérbe szorulása, hanem a tudományos gondolkodáson belül is.[5] Az állam védelmére, az erőszak/kényszer monopóliumra vonatkozó tudományos gondolkodás visszaszorult szintén egy szűkebb szakmai közeg falai közé.[6] Eredményeként a 2010-es években detonációszerűen megjelenő újfajta védelmi kihívásokra nem voltak konzisztens és kellőképpen komplex válaszaink, sőt sok esetben a valódi kérdések megfogalmazásáig sem jutottunk el.[7] Ezek a társadalmi, gazdasági és technológiai változások

[3] Ennek egyik minta műve Fukuyama, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*, Budapest, Európa Kiadó, 1994.

[4] Szigeti Péter: *Világrendszernézőben: globális „szabad verseny" – A világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2005; Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok? Gondolatok a világrend alapkérdéseiről, *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 2015/6. szám, 120–135. o.

[5] Hosszú idő után a katonai tisztiképzésben is csak 2017-ben indult el újra a védelmi jog önálló tanszékhez köthető oktatása, kutatása. Lásd Petruska Ferenc: Katonai jog és hadijog a katonai felsőoktatásban, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/1. szám, 77–100. o.; Farkas Ádám – Hornyacsek Júlia: A honvédelmi jog és igazgatás kutatásának lehetséges hosszú távú irányai az eddigi kutatási eredmények tükrében, *Hadtudományi Szemle*, 2018/elektronikus szám, 271–290. o.

[6] Magyarországon a védelmi jogról való gondolkodás a szűk szakmailag érintett körön túl és nagyrészt azonos személyi körrel, leginkább a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Tásaság berkein belül valósult meg. (http://www.hadijog.hu/).

[7] Erre hívja fel a figyelmet Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám, 2–29. o.; Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve*

olyan új típusú védelmi helyzeteket eredményeztek, amelyek már feloldhatatlanok voltak a 19. században megjelenő és annak védelmi közegén, geopolitikai viszonyain nyugvó védelmi jogi intézményeknek a 20. század második felében megrekedt fejlődési szintjén.[8]

Az autonóm fegyverrendszerek, a gépi tanulás, a drónok, a kiberműveletek, a hibrid hadviselés, a terrorizmus szindikalizálódása és franchise jellegűvé válása,[9] a tömeges migrációs hullám kockázatai,[10] a túlhajszolt globalizmus nemkívánatos hatásai mind-mind[11] olyan védelmi kihívást generáltak, amelyek próbára tették,

---

Magyarországon 1988–2017, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017; Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára,* Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 233–249. o.; Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok,* 2021/11. szám, 1–17. o.

[8] Farkas Ádám: *A totalitás kora?: A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018; Pongrácz Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: Farkas Ádám (szerk.) *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019, 19–28. o.; Farkas Ádám – Pongrácz Alex: Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai, In: Farkas Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 9–30. o.

[9] Bartkó Róbert – Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115–132. o.; Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019; Farkas Ádám – Sulyok Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 26–45. o.

[10] Tálas Péter: A migráció mint biztonságpolitikai probléma, *Magyar Tudomány,* 2019/1. szám, 67–78. o.; Hautzinger Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297–300. o.; Hautzinger Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265–280. o.; Hautzinger Zoltán: Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon, In: Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 69–82. o.; Bartkó Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

[11] Csiki Varga Tamás – Tálas Péter – Etl Alex – Berzsenyi Dániel: *A globalizált világ kihívásai,* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021; Szigeti Péter: Globalizáció, In: Andor

teszik és fogják tenni a nyugati társadalmak alapjogi és jogállamisági standardjait: ezzel pedig a béke és az élhető hétköznapok vágya, illetve az alapjogi standardok közötti konfliktus kiéleződését hozza.[12] Ennek egyik alapvető közege a kivételes hatalom alkalmazhatóságának, határainak és eszközparkjának a kérdésköre, sőt néhol, ahogy Franciaország, valamint hazánk esetén a Covid19 járvány miatt látjuk, hosszú időre a hétköznapokba való beszűrődésének a lehetősége.[13]

A kivételes hatalom a védelmi jogi intézményrendszeren belül mondhatni a leginkább peremre szorult intézmény volt az elmúlt évtizedekben. Szisztematikus megújítása hazánkban két alkotmányozási időszakban sem történt meg, ehelyett inkább ad hoc korrekciók és konkrét, aktuális kihívásokra reagáló módosítások valósultak meg csupán. Az euroatlanti térségben is alig találkozhatunk olyan példával, amely az új kor veszélyeihez igazította volna saját szabályozását.[14] A tudományos gondolkodás szintjén pedig megindult a kivételes hatalom mint jogintézmény összemosása a politikai tudományi és hatalomelméleti kérdéskörrel, amely révén az intézmény démonizált képződmény, sőt kelés lett a jogállam testén.[15]

E körben éles cezúrát eredményeztek a 2010-es években felerősödő biztonságpolitikai kihívások, így többek között az Iszlám Állam térnyerése,[16] az európai kontinensen megvalósított nagyszámú civil áldozatokkal járó terrortámadások,

---

László – Farkas Péter (szerk.) *Az adóparadicsomtól a zöldmozgalomig: Kritikai szócikkek a világgazdaságról és a globalizációról*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2008, 91–97. o.; Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.

[12] Jakab András: Jogállamiság és terrorfenyegetés. Az alkotmány normativitásának és az életmentő kínzás megengedhetőségének kérdése, In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk…: Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 240–263. o.

[13] Lásd Spitzer Jenő: Különleges jogrend a francia jogrendszerben, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland: *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 245–250. o.; Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke, *Közjogi Szemle*, 2020/4. szám, 17–25. o.; Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21. szám, 1–16. o.

[14] Ilyen példa az angol különleges jogrendi szabályanyag 2004-es teljes reformja. Lásd Vikman László: Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland: *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 259–280. o.

[15] Agamben, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005; Antal Attila: *Kivételes állapot – A modern politikai rendszerek biopolitikája*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.

[16] Reiner, Hermann: *Az Iszlám Állam – A világi állam kudarca az arab világban*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2015.

valamint ezek eredményeként például a Franciaországban elrendelt szükségállapot.[17] Továbbá Oroszország Ukrajnában is tapasztalható hatalmi törekvései okán egyre jelentősebb figyelem irányult a hibrid konfliktusok jellemrajzára.[18] De szintén kiemelt figyelmet érdemelt a 2007-es, Észtországot és a 2008-as, Grúziát ért erőteljes kibertámadások után a kibertér és a kibertéri folyamatok békeeszközökön túli alkalmazása,[19] továbbá a mesterséges intelligencia felhasználása, az autonóm és automatizált fegyverrendszerek kérdésköre,[20] a drónokkal megvalósított

[17] A francia különleges jogrendi szabályokat lásd bővebben Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, *Iustum Aeguum Salutare*, 2017/4. szám, 179–188. o.

[18] Rácz András: A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei, *Seregszemle*, 2016/2. szám, 7–20. o.; Rácz András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben, *Védelmi Tanulmányok*, 2020/3. szám, 4–52. o.; Farkas Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132–149. o.

[19] Lásd Schmitt, Michael N.: *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; Springer, Paul J.: *Cyber Warfare*, Santa Barbara, Denver, Oxford, ABC-Clio, 2015; Klein Tamás – Tóth András: *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018; Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147–169. o.; Kelemen Roland – Farkas Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: Szabó Marcel – Gyeney Laura – Láncos Petra Lea (szerk.) *Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019)*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.; Farkas Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 2019/1. szám, 63–79. o.; Kelemen Roland – Simon László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – *intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150–170. o.; Kelemen Roland – Németh Richárd: Vulnerabilities of the Cyberspace Due to Its Social Nature, In: Funta, Rastislav (szerk.): *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*, 2019, 51–66. o.; Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége, *Szakmai Szemle*, 2019/3. szám, 95–118. o.; Kelemen Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65–81. o.; Kassai Károly: Elektronikus információbiztonsági alapismeretek a honvédelmi szervezetek által kezelt minősített adatok biztonsága érdekében, *Hadmérnök*, 2015/10. szám, 210–223. o.; Kassai Károly: A minősített adatok kezelésére feljogosított híradó-informatikai rendszerek változáskezelésének kérdései a Magyar Honvédségnél, *Hadmérnök*, 2014/9. szám, 163–172. o.; Kassai Károly: Kiberveszély és a Magyar Honvédség, *Hadmérnök*, 2012/7. szám, 128–141. o.

[20] Hofstetter Yvonne: *Láthatatlan háború, avagy miképpen fenyegeti a digitalizáció a világ biztonságát és stabilitását*, Budapest, Corvina Kiadó, 2020; Vincze Viola: Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazása fegyveres konfliktusok idején, In: Farkas Ádám – Végh Károly

akciók.[21] Betetőzték ezt az időszakot a 2020 elején megjelenő világjárvány és a rá szükségszerűen adott állami reakciók.[22] Így a 2010-es évek közepén az előzőek értékelésének megkezdésével egy időben megindult a védelmi jogi intézmények vizsgálata is.[23] Megjelent az igény a kivételes hatalom mint jogintézmény 21. századi kihívásokhoz igazítására. Azonban csakhamar világossá vált, hogy a területen évtizedes hiányosságokat kell pótolni mind elméleti, mind szakmai vonalon.[24] A fogalomrendszer számtalan fehér foltot tartalmazott, a történelmi tapasztalások feldolgozása hiányos, vagy egyáltalán nem történt meg, ami mellett komoly értelmezési probléma is, hogy a kivételes hatalmat – különleges jogrendet – sok szerző önálló intézményként, a védelmi rendszertől elkülönítve kezeli, miközben az a védelmi szabályok és alkotmány ultima ratio eszköze és emiatt része is.

Rendkívül fontos, hogy a kivételes állapotokra vonatkozó szabályok hátterét jelentő elméleti rendszert megvizsgáljuk, esetlegesen felülvizsgáljuk, emellett pedig megismerjük a korábbi korok kivételes hatalmi állapotokra vonatkozó szabályait. Ugyanis a precíz fogalmi hálónak az ismerete, valamint a korábbi szabályozás és annak alkalmazásának elemzése elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy az intézményt és annak alkalmazását a változó biztonsági környezethez alkalmazkodó, de a történelmi előzményekre is építkező módon újragondoljuk.

Jelen munka a kérdések szintjén megfogalmazva az alábbi részterületeket kívánja körbejárni:

1. Mit nevezünk normálnak, különösnek és kivételesnek?
2. Általánosságban mit is nevezünk kivételes hatalomnak?
3. A jogállami kivételes hatalom gyökerei hol nyugszanak?

(szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 213–239. o.

[21] Spitzer Jenő: A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira, In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 101–146. o.; Spitzer Jenő: A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172–190. o.

[22] Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség tesztje, *Honvédségi Szemle*, 2021/2. szám, 3–13. o.

[23] Farkas Ádám – Patyi András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016, In: Farkas Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 87–112. o.; Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

[24] Farkas Ádám: *Tévelygések fogásában?: Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

4. Milyen történelmi modellek alakultak ki, mik azok főbb jellemzői?
5. A magyar polgári állam jogrendszerében miként jelent meg a kivételes hatalom eszközparkja?
6. A magyar kivételes hatalmi szervek egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokat mutatnak?
7. A kivételes állapotnak milyen megjelenési formái vannak?
8. Mik a kivételes hatalom egyes rétegei?
9. Hol húzódik a határ kivételes hatalom mint jogintézmény és a kivételes hatalom mint hatalomelméleti rendszer között?

Kutatásaim során azzal találkoztam, hogy a szakirodalom számos módon igyekszik meghatározni az alkotmányos kivételes állapotokat, valamint azt az eszközparkot, vagyis a kivételes hatalmat, amellyel az állam élhet az alkotmányosan körülbástyázott vészidőszakokban.[25] A szerzők általam vizsgált művei hosszasan értekezenek az egyes állapotok jellemzőiről, azokról az eszközökről (kivételes hatalomról), melyeket a felhatalmazott alkalmazhat, esetlegesen magáról az elrendelésről, az alkotmányt óvó, őrző mechanizmusokról, tiltott szabályozási tárgykörökről, vagy-

[25] Lásd többek között Csink Lóránt – Sabjanics István A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése, In: Csink Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Press, PPKE JÁK, 2017, 261–285. o.; Till Szabolcs: Különleges jogrend, In: Jakab András – Fekete Balázs – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok, Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, PPKE JÁK, 2018; Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.) *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 317–346. o.; Till Szabolcs: *Freedom of European National Constitutions to Regulate Emergencies (Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020; Agamben, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005; DePlato, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015; Hartz, Emily: *From the American Civil War to the War on Terror – Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court*, Berlin, Springer-Verlag, 2013; Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, 122–148. o.; Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, 26–36. o.; Horváth Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, 149–173. o.

is a jogintézmény kereteiről, elméleti kérdéseiről. Azonban az kijelenthető, hogy a vizsgálat tárgyát nem képezi az alapfogalmaknak az elhatárolása, vagyis az, hogy mit is értünk normál, különös és kivételes alatt.

Jóval árnyaltabb képet kaphatunk az alapfogalmak meghatározását követően arról, hogy mit is érthetünk kivételes állapoton, mit is érthetünk kivételes hatalmon. Azonban eme lehatárolások szükségszerűen bonyolíthatják is az „egyszerű" alkotmányos képletet, mivel az elmélet részévé tehetik azokat az alkotmányon túli helyzeteket, viszonyrendszereket, hatalomgyakorlási metódusokat is, amelyek a kivételes állapot jelzőt magukénak követelik akkor, ha az állam létezése szempontjából keressük a normál, a különös és kivételes elhatárolását. Így vizsgálni szükséges a legitimációs időszakok (forradalmak, ellenforradalmak, főhatalomváltások) kivételes jellegét és jellemzőit is.

A kivételes hatalom fogalmi meghatározásához tehát szükséges annak tisztázása, hogy mit is értünk általános vagy normál állapoton, és mit tekintünk különlegesnek, illetve mit kivételesnek. Szükséges feltárni, hogy a különös külön felosztás nélkül, generálisan – mint a normál állapottól eltérő helyzet – igényli a kivételes jelzőt is, avagy a kiváltó okok, azok hatásai és a szükséges, illetve alkalmazható eszközök szerint tovább kell bontani. Ebből adódóan e kötet egyik fejezete arra vállalkozik, hogy az alapfogalmi kört, vagyis a normál, a különös és a kivételes hármasát meghatározza, és alapját képezze az állam létviszonyai szempontjából a normál, a különös és a kivételes elhatárolásának.

Szintén vizsgálódás tárgyává kell tenni – mivel a történelmi hagyományok is szerepet játszanak egy-egy állam szabályozási rendszerében –, hogy mely tőről fakad a kivételes hatalom jogintézménye. Giorgo Agamben állítása, hogy a jogállami kivételes hatalom a francia forradalmi hagyományokon nyugszik.[26] Vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy tényleg a francia forradalmi hagyományokhoz vezethető-e vissza a jogintézmény, vagy eltérő történelmi fejlődés és eltérő történelmi, társadalmi hagyományok mentén eltérőek lehetnek-e az jogintézmény gyökerei. Ha pedig eltérőek, akkor milyen eredeti modellek alakultak ki a polgári állam kialakulása során? Azok milyen jellemvonások mentén különíthetőek el egymástól? Milyen máig ható sajátos jellemvonásokat tükröznek?

Ezeket követően és ezek tapasztalásai mentén a jogállami, jogintézményként kezelendő kivételes hatalom egyes tényállásait kell elkülöníteni. Mik azok a tényezők, amelyek alapján eltérő tényállások állapíthatóak meg, mik azok a történelmi tapasztalások, amelyek különböző tényállásokat szülnek az egyes államokban? Ezen tényállásoknak jellemzőit összefogva lehet majd konkretizálni az első fejezetekben megjelenő, általánosságban meghatározott kivételes hatalom fogalmát. A korrekciónak köszönhetően remélhetőleg kirajzolódik a kivételes hatalom mint jogállami intézmény és a kivételes hatalom mint hatalomgyakorlási mechanizmus

[26] AGAMBEN: i. m. 5. o.

közötti fogalmi eltérés, amelyet alapjellemzők szintjéig kell visszabontani, annak érdekében, hogy a fogalmak területén vegytiszta képet kapjunk.

A kötet a fenti célok megvalósítása érdekében multidiszciplináris módon kívánta fellelni és feldolgozni az értelmezéshez szükséges forrásokat. A fogalmi kör meghatározása során nem lehetett figyelmen kívül hagyni a filozófia tudományos ismereteit az emberi létezés normál és különös síkjairól, így kifejezetten az egzisztenciafilozófia eredményeire volt szükséges támaszkodnom. A történeti gyökerek keresése során a történelemtudomány, a közgazdaság-tudomány és a hadtudomány ismeretei elengedhetetlenek voltak a helyes következtetések levonásához. Az egyes modellek vizsgálata megkövetelte az összehasonlító jogtudomány eszköztárának alkalmazását, amelyek mentén sikerült utat vágni a magyar nyelvű forrásokon túl az angol, a német és a spanyol nyelvű kútfők között. A fogalmi lehatárolás és jellemzés pedig a jogbölcselet és állambölcselet eredményeire támaszkodott, próbálva a jelenkori kihívásokhoz igazítani a sok esetben 19. század végi, 20. század eleji elméleti következtetéseket.

Összegezve: a kötet célja a fenti célkitűzések és források mentén haladva feldolgozni, ismertetni a kivételes hatalom elméleti, történeti rendszerét, megrajzolni a fogalmi hálót, amely során az egyes kivételes állapotok eszközparkja és jellemzői értékelhetővé válnak.

2. Mikroszint fogalmi elhatárolása, vagyis mit értünk normál, különös és kivételes alatt az emberi létezésben

Az alapfogalmak meghatározása, vagyis az, hogy mit értünk normál, különös és kivételes alatt az alfája és az ómegája a későbbi kivételes hatalmi elméleti rendszer megfelelő mélységű feldolgozásának. Ehhez első körben szükséges vizsgálni a társadalom mikroszintjét, mivel ennek – vagyis az egyén és kisebb csoportjainak – megfigyeléséből kiindulva juthatunk el azokhoz a jelenségekhez, amelyeknél a különös – esetenként a kivételes – áttöri az általánost. Ezek sok esetben kauzális kapcsolatban vannak a makroszinttel (össztársadalmi), tehát vagy a makroszint különössége – kivételessége – eredményezi a mikroszint különösségét – kivételességét –, vagy a mikroszint tömeges különössé – kivételessé – válása eredményezi a makroszint különösségét, kivételességét.

Az általános, a különös és kivételes mikroszintű elhatárolásához mankót nyújtanak az egzisztenciafilozófia vizsgálódásai, ugyanis e terület alaptézise, hogy „a normális hétköznapi szituációk átláthatók és kezelhetők, határhelyzetről akkor beszélünk, amikor olyan szituációkban találja magát az ember, amelyben a tervezés és az eltárgyiasító hozzáállás csődöt mond".[27] Vagyis azt vizsgálja, hogy az ember életében hol húzódik meg a normál és különös helyzet határa, és arra az egyén miként reagál.

Az egyes egzisztenciafilozófusok gondolkodásában megragadható az, hogy az emberi életnek van egy „monoton, egyhangú rendje",[28] amit azonban mindig kimozdít vagy megtör valamilyen életbeli esemény. Közös bennük az is, hogy azt mondják, az egyén valódi képességeit, életképességét utóbbi eseményeknek a kezelése, ezek során tanúsított magatartása mutatja meg.

Karl Jaspers tézisei szerint az ember szituációkban él. Ezek a szituációk változatosak és megváltoztathatóak, azonban a létünk jelentős részében bár az egymást követő szituációk nem feltétlen mutatnak azonosságot az azt közvetlenül megelő-

[27] Ullmann Tamás: 20. századi „kontinentális filozófia, In: Boros Gábor (szerk.): *Filozófia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007, 1037. o.

[28] Kierkegaard, Soren Aabye: *Az ismétlés*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2008, 57. o.

zővel, de maga a jog, a technika, a politikai cselekvés törvényszerűségei és sémái[29] előidéznek valamiféle tervszerűséget, ennek során a „létezés szituációban való lét, soha nem léphetek ki úgy egy szituációból, hogy ne lépnék át egy másikba"[30].

Az általános ebből adódóan azon életszituációk egymásutánisága, amelyek tervszerűek, amelyeknek szabályszerű mechanizmusa van, s amelyeknek kisebb problematikáit az egyének közötti hétköznapi interakciók, vagy a jog általános szabályai rendezni tudnak. Az is nyilvánvaló, hogy ez az általános létállapot az élet különböző stádiumaiban eltérő mechanizmusokat követ, azonban minden stádiumban azonos a cselekmények általánosan kiforrott magja.

Az általános abból a szemszögből is megragadható, ahogy azt Jean-Paul Sartre teszi *Az undor* című munkájában, ahol így ír: „Természetesen most már semmi világosat nem tudok írni a szombati és a tegnapelőtti dolgokról, túl messze vagyok tőlük; mindössze annyit mondhatok, hogy sem az egyik, sem a másik esetben nem történt olyasmi, amit általában eseménynek szoktak nevezni."[31] Tehát az általános onnan is megközelíthető, hogy a különös hiánya állapítható meg, vagyis az eseménytelenség. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nem zajlik az élet, hanem „minden, ami nem tudott járni, a helyén áll, ami pedig tudott, ment a maga útján…".[32]

A harmadik megközelítési módját az általános meghatározásának Soren Kierkegaard adja, mikor azt írja, hogy „…a kivétel azzal, hogy önmagát elgondolja, az általánost is elgondolja; azzal, hogy önmagát működteti, az általánost is működteti; és önmagán keresztül az általánost is magyarázza".[33] Ebből adódóan a különös létezése igazolja az általános létezését, és mivel a különös létezésének a célja, hogy visszatérjen az általánosba, így léte során sem tesz mást, mint hogy meghatározza az általánost aszerint, ahova vagy amelybe vissza kíván térni, amikor létezésének ilyetén állapota már okafogyottá válik. Ebből következően az általános nem más, mint minden, ami nem különös.

Az általános ezek egyhangú rendje, amely a jog, a technológia, a természet törvényei révén tervszerűvé és mechanikussá válik, amelyben rögzíthető események nem következnek be, de amelyet a különös/kivételes léte során óhajt és felvázol.

Ha azonban elfogadjuk azt, hogy az általános létezését a különös létezése igazolja, akkor annak elfogadása és megállapítása, hogy az életnek van egy általános,

[29] Lásd bővebben Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme, In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok III. kötet*, Budapest, Magvető Kiadó, 1990, 5–123. o.; Boda Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés – Kollektív cselekvés a politikában*, Budapest, Argumentum Kiadó, 2013.

[30] Jaspers, Karl: *Mi az ember? Filozófiai gondolkodás mindenkinek*, Budapest, Katalizátor Könyvkiadó, 2008, 110. o.

[31] Sartre, Jean-Paul: *Az Undor*, Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó, 1981, 6. o.

[32] Kierkegaard: i. m. 57. o.

[33] Kierkegaard: i. m. 101. o.

törvényszerűségek által körülhatárolt mechanizmusa, azt teszi szükségessé, hogy rögzítsük: a különös létezése sem vitatható. Ebből a logikából kiindulva, vagyis ha az általános megközelíthető a különös felől, akkor a különös is megközelíthető az általános felől, az mondható, hogy a különös fogalma nem más, mint *olyan rögzíthető és különleges élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyet nem tud az általános törvényszerűségek révén kordában tartani a jog, a technológia és a természet törvénye, és amelynek leküzdése, megoldása révén térhetünk vissza az általános életfolyásba.*

Viszont szükségesnek mutatkozik eme fogalomnak az árnyalása, a fogalmak további tisztázása. Nem elégedhetünk meg annyival, hogy azt mondjuk, minden, ami nem általános, az különös, ugyanis ez szükségszerűen maga után vonná, hogy minden, ami különös, az egyben kivételes is.

„Kierkegaard … a megnyugtató, rendszeres egésszel szembeállítja a nyugtalan, szorongó és szenvedő egyedi egzisztenciát, ami sem fogalmakkal nem ragadható meg, sem ésszel be nem látható, vagyis kilóg a rendszerből."[34] A fenti negatív jellegű fogalommeghatározás annak okán is szükséges, hogy a különös és az általános az általunk használt fogalmakkal nem írható körül, nem határozható meg, tehát csak annyit állíthatunk a fenti definíción túl, hogy különös minden, ami nem írható körül az általános életet behatároló mechanizmusok fogalmaival.

A különös helyzeteket Jaspers határhelyzeteknek, Kierkegaard életstádium-váltásoknak nevezi. Mindegyik szakadást jelent az élet folyamatosságában, azonban ezek nem csupán különös léthelyzetek, hanem a lét alapformái, vagyis immanens részét képezik a létezésünknek.

A jaspersi határhelyzeteket egy része – például az ember halála vagy szeretteinek halála, továbbá a létért folytatott harc egyes mélységei, a szenvedés egyes fokai, valamint a bűn – minden ember életében megjelennek. Ellenben az egyes fokozatai ezeknek a határszituációknak már csak rendkívül kivételes helyzetekben jelentkeznek. Így nem adekvát, hogy az élet részét képezze az erőszakos halál vagy a körülöttünk lévők tömeges elvesztése, a szenvedés életet felemésztő volta, a létezésért való harc erőszakba való átcsapása vagy ebből adódóan a bűn azon mértéke, hogy saját létezésemet biztosító harc révén másoknak elviselhetetlen szenvedést okozok, őket kizsákmányolva fenntartva önnön létezésemet.[35] Ekkor az élet mondhatni felfüggeszti erkölcsi szabályait és túllép az általánoson.[36]

A különös helyzetek ebből adódóan olyan különös szituációk, amelyek az emberi létből adódnak, annak immanens részét képezik (a születés, halál, szenvedés és a hétköznapok életviteléhez kapcsolódó bűn). Ezeket különösként kell kezelni, hiszen nem részei a mindennapok mechanizmusának.

[34] Ullmann Tamás: Soren Aabye Kierkegaard, In: Boros: i. m. 920. o.

[35] Jaspers: i. m. 118–136. o.

[36] Kierkegaard, Soren Aabye: *Félelem és reszketés*, Budapest, Európa Könyvkiadó.

Azonban vannak olyan élethelyzetek, amelyek a különösön túlmutatnak, ezeket tekinthetjük kivételesnek, mivel nem szükségképpeni részei az emberi életnek. Ilyennek kell tekintenünk a fenti határhelyzetek közül az erőszakos halált, a szülőnek a gyermek halálát, vagy a körülöttünk lévők tömeges elvesztését, a szenvedés életet felemésztő voltát, járványokat, a létezésért való harc erőszakba való átcsapását, vagy ebből adódóan a bűn azon mértékét, hogy saját létezésemet biztosító harc révén másoknak elviselhetetlen szenvedést okozok, ezzel fenntartva saját létezésemet, de ilyennek tekinthető akár egy jelentősebb gazdasági válság, a háború, egy terrorcselekmény vagy egy forradalom is, amelyek nyilvánvalóan alapjaiban alakítanak át emberi sorsokat. Eme sort természetesen nagy számban lehetne tovább gyarapítani.

Ezért szükséges pontosítani, árnyalni a különös fentebb – az általános szembeállításából kikövetkeztetve – megjelölt fogalmát. Így *a különös olyan rögzíthető és különleges élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyek immanens részét képezik az emberi életfolyásnak, azonban annak rendes menetét módosítják, átértelmezik vagy megszakítják, de ezek feloldása az általános törvényszerűségekben kikérgesedett.*

Ezt követően még vizsgálat tárgyává kell tenni a *kivételesnek* nyilvánított határhelyzeteket, amelyekről eleddig azt tudtuk megállapítani, hogy *az nem szükségképpen része az emberi létfolyamatnak, azt jelentősen fenyegeti, torzítja és különöshöz mérten mondhatni megsemmisíteni igyekszik.*

A kivételes határhelyzet esetében fontos azok szociológiai és történeti beágyazottsága, ugyanis például önmagában az erőszakos halál vagy létharc erőszakossá válása, akár csak gazdasági értelemben is, nem szükségképpen eredményezi azt, hogy az általános élethelyzetekhez nem tartozó, a különös szintjét meghaladó szituációkat a meglévő – akár korábbi kivételesből levont következtetéseken alapuló – törvényszerűségek, a normál jogrend ilyetén szabályai, kialakult gazdasági mechanizmusok ne tudnák mederben tartani.[37]

Ezt igazolják az általános jogrend legkivételesebb szabályai: a jogos védelmi helyzet, a végszükség vagy a katonai karakterű szervek[38] kényszerítőeszköz-használatának a joga és ezen belül a fegyverhasználat lehetősége. A jogos védelemmel kapcsolatban Sólyom László – az Alkotmánybíróság halálbüntetéssel kapcsolatos határozatához fűzött párhuzamos indokolásában – úgy fogalmazott, hogy „a ter-

[37] Erre hívja fel a figyelmet a büntetőeljárásokkal kapcsolatban Hautzinger Zoltán. Lásd bővebben Hautzinger Zoltán: Eltérő büntetőeljárások, In: Elek Balázs – Háger Tamás – Tóth Andrea Noémi (szerk.): *Igazság, ideál és valóság: Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszék, 2014, 164–181. o.; Hautzinger Zoltán: Külföldiekkel szembeni büntetőeljárás? *Miskolci Jogi Szemle,* 2019/különszám, 349–358. o.

[38] Katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben, *Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata*, 2012/elektronikus szám, 3–6. o.

mészeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közötti választás szituációja fennáll".[39] Tehát az általános jogrend elismeri azt, hogy vannak az életnek olyan határszituációi, amelyekben a kivételes helyzet feloldásához szükséges az egyén döntési terrénumának a jogszerű növelése.

Fontos hangsúlyozni, hogy e helyzetekben a jogállami szabályozás keretein belül mozgunk. Ez szükségszerű, ugyanis ha a jogszabályok nem tennék lehetővé ezekben a szituációkban a döntési lehetőségek kitágítását, akkor minden olyan esetben, amikor a megtámadott kioltja a támadó életét, vagy az állam képviseletében eljáró fegyveres közszolga az előírásoknak megfelelően történő fegyverhasználata során a jogellenesen cselekvő személy életét veszti, a saját életét és/vagy a társadalom rendjét védő személyt az általános szabályok alapján felelősségre kellene vonni és szankcionálni. Ezzel azonban megakadályoznánk a kivételes legfőbb rendeltetését, vagyis hogy visszavezessen az általánosba. Emellett pedig az általános mechanizmust és az ahhoz kapcsolódó jogrendet is megkérdőjeleznénk. Ezáltal „...a társadalmi félelemek eszkalálódnak... Ez persze egy negatív spirált eredményez. Minél inkább teszik ezt, annál nagyobb a zűrzavar és az erőszak, és minél nagyobb a zűrzavar és az erőszak, annál kevésbé képesek az államok a helyzet kezelésére, következésképp annál több ember vonja meg a bizalmát az államtól ..."[40] Azaz a közrendbe és azt szavatoló katonai karakterű szervekbe vetett bizalom elvesztése annulálná a biztonságot, ezáltal felszámolná a normál állapotot.[41] Tehát az általános mechanizmus és az ahhoz kapcsolódó jogrend is megkérdőjeleződne, vagyis az, hogy a legitim fizikai erőszak monopóliumának egyedüli birtokosa az állam, amely katonai karakterű szervei révén védi azokat, akik a jogrend keretei között élnek. E határszituációk kivételes jellege egyértelműnek hat, de ezek feloldhatók a normál jogrendi szabályokkal, nevezhetjük ez alapján eme helyzeteket kvázi kivételesnek.

A kvázi kivételes – felhasználva a korábbi fogalmakat – olyan szituációk halmaza, amely *olyan rögzíthető élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyek nem immanens részei az életnek, annak kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, de eme szituációt az egyén kezelni próbálja a normál jogrendnek,*

[39] A jogos védelem problémája, Sólyom László párhuzamos indokolása a 23/1990. (X. 31.) Alkotmánybírósági határozat.

[40] Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás, In: Szigeti Péter: *A valóság vonzásában – Jogelméleti és Jogtudományi Közlöny*, Győr, ELTE–SZIF ÁJK, 2001. (https://mek.oszk.hu/04200/04241/04241.htm#16).

[41] A biztonság társadalmi érzetének fontosságát, normál állapotot fenntartó jellegét jól érzékelteti Márai Sándor: *„A biztonság ebből az érzésből épült fel ötvenmillió ember számára: hogy a császár éjfél előtt lefekszik, s már reggel ötkor felkel és gyertyafény mellett ül, amerikai fonott nád karosszékében, íróasztalánál, s a többiek, akik felesküdtek az ő nevére, mind engedelmeskednek a szokásoknak és a törvényeknek."* – Márai Sándor: *A gyertyák csonkig égnek*, Budapest, Helikon Kiadó, 2008, 47. o.

a társadalmi interakcióknak, a gazdasági mechanizmusoknak a döntés irányába mozdított cselekvési lehetősége révén.

Tovább haladva a kivételessel kapcsolatosan generálisan megállapítható, hogy a *kivételes szituációkban a norma és a döntés viszonya megváltozik, és a mérleg nyelve a döntés irányába mozdul el*, jogállamban a döntés primátusa viszont csak annyiban áll, hogy e kivételes helyzetet a szükséges mértékben kezelni tudja vagy kezelni próbálja az egyén, vagy őt segítve az állam.

A határszituációk szemben az előzőekkel emellett magukban foglalnak olyan élethelyzeteket, amelyek már nem feloldhatók a normál jogrend szabályai alapján. Ezek már nem csupán az egyén életében lépnek fel, hanem össztársadalmi hatásokat váltanak ki. Ehhez viszont szükséges valamiféle interakció a mikro- és makroszint között.

Ez az interakció lehet egy válság szükségképpeni delegációja mikroszintre, amikor az egyéneken kívüli történelmi, szociológiai történések következményeként már a mikroszint „készen kapja" az életét kiforgató eseményeket és annak megoldásához szükséges eszközöket (például háború, természeti katasztrófa). A másik lehetőség, hogy a makroszint eseményei bár egyénenként vagy kisebb közösségeikben éreztetik hatásukat, azonban eme hatás a mikroszinten tömegesen előfordul, és ezáltal csap át a makroszint is kivételes jellegbe. Ilyen például, amikor a társadalom egyes tagjainak – lásd például a 20. század fordulójának Magyarországát, ahol a munkásság szinte teljesen kiszorult a politikai események alakításából – a politikai részvételi jogait a fennálló rendszer nem biztosítja, vagy egyenesen akár erőszakkal is elnyomja, és ennek leküzdése az érintettek részéről már makroszintű cselekvésben is megjelenik. Ilyennek lehet tekinteni például továbbá, amikor egy nagyobb gazdasági válság – mint amilyen akár az 1929-es vagy 2008-as gazdasági világválság volt – mikroszintű hatásai oly nagy mértékben és társadalmi kiterjedésben jelennek meg, hogy az arra adott egyéni válaszok is kibillentik a makroszintet a rendes működéséből.

Eme határszituációkra a mikroszint alkotójának az embernek reagálnia kell saját és közössége egzisztenciájának védelme érdekében. Ugyanis „…csak saját lendületében, mintegy saját hajánál fogva tudja kihúzni magát a semmiből és tud védekezni a semmi szakadatlan fenyegetése ellen… És az ember nemcsak magának és magáért felelős, hanem egyben mindig a másiknak és a másikért."[42] A mikorszint és a makroszint kapcsolatára Sartre bevezette az interszubjektivitást – mely fontosságát a második világháború során értette meg –, amely révén az ember próbálja megismerni és alakítani a társadalmi, politikai életet, így a mikroszint szerencsés esetben aktívan reagál a makroszint eseményeire. Ami lényegében annyit jelent, hogy az ember annyit tesz, hogy „…amit meg kellett tenni, és amit a terror és lankadatlan fegyvere ellen meg kell majd tenniük, egyéni meghasonlá-

[42] Störig, Hans Joachim: *A filozófia világtörténete*, Budapest, Helikon Kiadó, 2005, 483. o.

saik ellenére…",[43] azt megteszik. Ezáltal az egyén létezését önmagán túli érdekek fölé is emeli, kiemelve, hogy az ember létezése társadalmi realitás is egyben, így az egyén is hatással van a közösségre, a társadalomra, emellett a társadalmi struktúra és realitás is alapvetően definiálja az ember létezését is.[44]

Az egyének életében a társadalmi realitásukból adódó eme kivételes szituációkat a normál jogrend által – annak tehetetlensége okán – generált alternatív jogrend hivatott feloldani, ahol – jogállami berendezkedés esetén – a jogállami minimumok fenntartása mellett a lehető legnagyobb amplitúdóra tágítják a döntés elsőbbségét a normához képest, hogy a kivételes visszatérhessen az általánosba. Az egyén létfenntartásával kapcsolatos döntési lehetőségei is előtérbe kerülnek; az ilyen határszituációkban nagyszámúvá válhatnak a normán túli, azon kívül húzódó döntési helyzetek, de végeredményében a fennálló jogrend, valamint az erkölcs alapvető sarkkövei kötik ezt a döntést.

Emellett több olyan esetkör felhozható (például forradalom, más államterületének megszállása stb.), amikor a normál vagy emez alternatív jogrend elbukik, és helyébe új hatalmi tényező lép, amely saját jogrendet generál, amelynek legitimálásáig a döntés primátusát csak a hatalmi érdek korlátozza. Ekkor a mikroszinten az egyén döntésének mércéje a fennmaradás; a norma sarokkőként való elfogadása, az alapvető erkölcsi követelmények feloldódnak az egyén létharcában, az igényben, hogy visszatérhessen az általános szituációk rendszerébe, az élet rendes folyásába. A közösségek esetében ez nem jelent mást, mint az interszubjektivitás által felülírt egyéni létharcot, amikor a közjó primátusa kerül a döntés középpontjába, nem elhallgatva azt, hogy esetlegesen a közjó sajátos definiálása a korábbi vagy a fellépő új hatalom önlegitimálását is jelentheti.

A fentiekből adódóan a kivételes nem más, mint *olyan rögzíthető élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyek nem immanens részei az életnek, annak kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a normál jogrend eszközparkja, a szokásos társadalmi interakciók eredményesen nem tudnak fellépni, így a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett*

[43] Camus, Albert: A pestis, In: Köpeczi: i. m. 387. o.

[44] Jól érzékelteti ezt David Mitchell *Felhőatlasz* című művének záró monológja: „*Hohó, ezek valóban szép whig érzések, Adam. De ne papolj nekem igazságról! Ügess szamárháton Tennesse-be, és győzd meg a déli fehér fajankókat, hogy ők csupán kifehérített négerek, a négereik pedig befeketített fehérek! Hajózz az Óvilágba, mondd el nekik, hogy császári rabszolgáik jogai elidegeníthetetlenek, akár Belgium királynőjéé! Ó, be fogsz rekedni, szegény leszel, és megőszülsz a jelölőgyűléseken! Leköpnek, rád lőnek, meglincselnek, megbékítenek kitüntetésekkel, elkergetnek a telepesek! Keresztre feszítenek! Naiv, álmodozó Adam. Aki hadakozna az emberi természet sokfejű hidrájával, a fájdalom valóságos világával fizet, és vele együtt fizet a családja is! És utolsó leheleteddel érted majd meg, hogy az életed nem ért többet a határtalan óceán egyetlen cseppjénél!*

Ámde mi az óceán, ha nem cseppek sokasága?" – Mitchell, David: *Felhőatlasz*, Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2012, 323. o.

kívánják feloldani a kialakult helyzetet, amelynek célja, hogy a kivételes leküzdése, feloldása révén visszatérhessünk az általános életfolyásba.

A fentiek alapján látható, hogy a mikroszinten a határszituációknak három szintjét, ha úgy tetszik, fokozatát különíthetjük el:

1. az élet immanens részét képező *különös* szituációkat;

2. a normál jogrendi szabályaival, társadalmi interakcióival feloldható, de az életmenetnek nem immanens részét képező *kvázi kivételes* szituációkat, ahol a jogrend a döntés lehetőségét erősíti; valamint

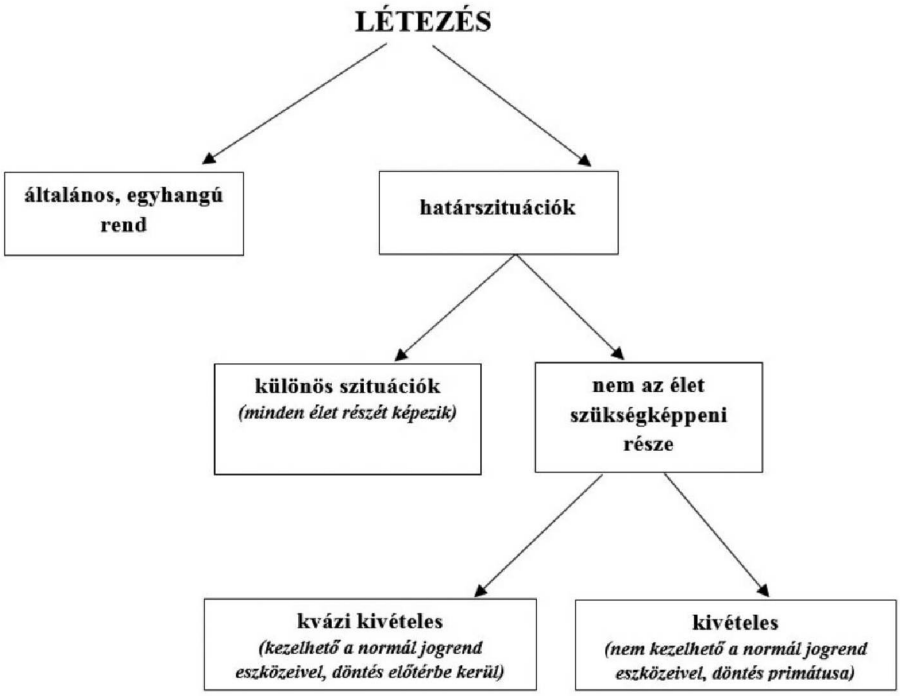
3. *a kivételes* szituációkat, amelyek a normál jogrend szabályaival már fel nem oldhatók, és ahol a döntés határát vagy az alternatív jogrend sarkkövei, vagy a létezés fenntartásának igénye határolja le.

Mindhárom esetében elmondható, hogy az egyén cselekményeinek, döntéseinek egyedüli célja, hogy az általános életfolyást vagy fenntartsa, vagy abba visszaterelje létét, eme döntés lehetőségeinek, kötöttségeinek terrénumai azonban rendkívüli mértékben eltérnek egymástól. Az általános életfolyamatba való visszatérés azonban egészében nem lehetséges, hiszen „…a külső környezeti változások befolyásolhatják a közösség milyenségét, és végső soron azt, mit is kíván az egyén",[45] vagyis a kivételes szituáció jellemvonásai alapvetően visszahatnak a mikroszintre, megváltoztatják annak összetevőit, egyes esetekben újrastrukturálják, így az abból való kilépés során mind az egyén, mind a közösség újfajta tapasztalati ismérvekre támaszkodva, a meglévő lehetőségei szerint reagál a kivételesre, és építi fel újra az általános, egyhangú rendet. Nem megfeledkezve arról, hogy egyes esetekben maga a kivételes a létezése során már definiálja az általánost. Így a külső tényező még hatványozottabban nyúl bele az egyén önmaga által definiált általános állapotába, amellyel a kivételes lényegében létrehoz egy sajátos általános egyhangú rend-sémát, amit az egyénnek szükségképpen követnie kell (lásd totalitárius rezsimek rend- és emberképét).

Emellett a kivételes – de a kvázi kivételes is – nemcsak az egyénre és annak társadalmi közegére hat, hanem a jogra, jogrendre és végső soron az államra is. Mivel „ha a jog mint a társadalmi totalitás egyik részkomplexusa létezik, akkor nyilvánvalóan rá nézve is érvényes az a társadalomontológiai törvényszerűség, hogy létét, helyét, működését és hatását… a többi részkomplexussal való szakadatlan kapcsolata határozza meg",[46] így a kivételes szituáció hatalmi, társadalmi, gazdasági jellemzői, az általa elképzelt és esetlegesen leképezni óhajtott általános rendi törekvései is visszahatnak a jogra. Ezáltal lényegében a jogon – és az államon és állami intézményrendszeren – is leképeződnek a kialakult kivételes – kvázi kivételes – szituációk, tehát az állami, jogi létrétegek is valamiképp lekövetik az egyén

[45] Deli Gergely: Az eleven jog fájáról – Elmélet és történet a természetjog védelmében, Budapest, MediuM, 2018, 13. o.

[46] Peschka Vilmos: *A jog sajátossága*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988, 33. o.



1. ábra. Az élet szituációk rendszere (a szerző saját szerkesztése)

létrétegeit, vagyis az államnak és jogrendnek is vannak – a normálon túli – különös, kvázi kivételes és kivételes határhelyzetei. Utóbbiakat vizsgálni kell, és tovább kell bontani a normál (alkotmányos) jogrendhez való viszonyuk alapján.

Tehát maga a jog is a társadalmi totális egyik részkomplexusa, így arra a társadalom egyéb részintézményei és ott zajló belső folyamatok, továbbá a társadalmi totalitást befolyásoló külső tényezők ugyanúgy hatnak. Amikor a társadalmi létezés mikroszintjén elkülöníthetők különböző határhelyzetek, és az interszubjektivitás és a kölcsönös egymásra hatás okán ez makroszinten is megjelenni látszik, ebből adódóan a társadalmi totalitás részobjektumaként létrejött jog és állam létezésében is megjelennek ilyen típusú határszituációk.

Ebből adódóan a makroszinten is el lehet különíteni normál, különös, kvázi kivételes és kivételes (határ)helyzetet. Emellett azonban jelentős eltérés mutatkozik mikroszint és makroszint között. Ugyanis a mikroszint döntési rendszere determinálva van a makroszint mechanizmusai és egy-egy társadalmi részobjektum, így a jogi és állami intézmények által, és kizárólag legszélsőségesebb esetben terjeszkedik túl döntési lehetősége a jogi normán és végső soron az erkölcsi parancson. A makroszint viszont fel tudja oldani ezeket a határhelyzeteket, hogy vissza tudjon térni a normál működési keretek közé. Ehhez a modern (jog)állam

esetében alternálnia kell a normál működést biztosító jogrendet, állami intézményi mechanizmusokat, létrehozva így egy alternatív jogrendet, amelyben a döntés amplitúdója kiszélesedik, de a normál jogrend – jogállam esetében fellelhető – alappilléreiként funkcionáló intézményei (így például a nemzetközi jog ius cogens szabályai, az alapvető emberi jogok, az állami intézmények joghoz kötöttsége stb.) ezt alkotmányos keretek közé helyezik. Ettől eltérő helyzet, amikor a normál vagy az alternatív jogrendet jelentősen túllépik a hatalmi megfontolások okán, akkor a jogrend transzformálódik, amely addig tart, amíg a saját maga által meghatározott normál állapotot el nem érik.

Összegezve a fenti gondolatokat, általánosságban kimondható, hogy *az olyan határhelyzeteket, amelyek nem immanens részei a társadalom – a társadalmi totalitásból következően – a jog és az állam normál működésének, sőt kifejezetten azok kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a szokásos társadalmi interakciók, a normál jogrend eszközparkja és az állam rendes működési mechanizmusai eredményesen nem tudnak fellépni,* kivételes állapotnak nevezzük. Míg az erre reagáló *alternatív vagy transzformálódó jogrendet, amely a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett kívánja feloldani a kialakult helyzetet, azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén visszatérhessen az általános – korábbi vagy újrafogalmazott – normál működési keretei közé,* kivételes hatalomnak nevezzük.

3. A polgári átalakulás és az állam viszonya, a jogállami kivételes hatalom történeti modelljeinek kialakulása és jellemzői

A fenti kivételes állapot és hatalom fogalom általános jellegű, mondhatni munkafogalom; alapfogalom, amely segít elkülöníteni az állam, társadalom működése során megjelenő kivételes eseményeket, intézményeket a normál működés rendjétől. Azonban nem ad elégséges képet önmagában ahhoz, hogy meghatározhassuk, milyen típusú kivételes állapotok valósulhatnak meg, azok feloldására milyen típusú jogi vagy nem jogi eszközpark alakult ki, ezek milyen jellemzőkkel bírnak. Ebből adódóan a fenti fogalom csak egy „nyers" elhatárolást eredményezhet. Az ilyen nyers elhatárolás azonban általánosításokhoz vezet, melyek révén – legalábbis amikor nem hatalomgyakorlási metodikát jelent – a jogintézményt olyan jelzőkkel illetik, mint abszolutizmus, diktatúra, jogtiprás stb. Szükséges az átfogóbb szemlélet alkalmazása, amely révén e területen is megvalósul a „varázstalanítás", melynek köszönhetően letisztultabb képet kaphatunk a fogalom mögött húzódó intézményösszességről.

Ahhoz, hogy a kivételes állapotot és hatalmat megfelelően tudjuk csoportosítani, alábontani és elemezni, szükségesnek tartom felvázolni azt is, hogy mi az a felismerés, mi az a történeti közeg a jogállam fejlődése során, amely okán felismerik a szükségét, és már a normál működési időszakban megalkotják az alternatív jogrend kereteit, minekutána „…egy ilyen törvény megalkotása minden időben az alkotmányos szemlélet fejlődésének a lenyomata…".[47] A történeti áttekintés arra is módot ad, hogy láthassuk, az egyes állami válaszok milyen eltérő felépítésű intézményeket hoznak létre ugyanolyan vagy hasonló problémák leküzdésére. Ezek áttekintése segítséget adhat egy megfelelően kidolgozott fogalmi háló létrehozásának. Emellett ezzel a jogfejlődés során kialakult alternatív rendhez képest határozható(k) meg a transzformálódó (jog)rendet kiváltó kivételes állapot(ok) sajátossága(i) is.

[47] Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

3.1. AZ INTÉZMÉNYI ALAPFELTÉTELEK KIALAKULÁSA: AZ ABSZOLÚT ÁLLAM HANYATLÁSA, A POLGÁRI ÁLLAM SZÜLETÉSE

A 19. századi folyamatoknak, a polgári állammodell korai szabályozási attitűdjének és az ebben bekövetkező változásoknak a megértéséhez szükséges áttekinteni az abszolút állam attribútumait, a 19. század hajnalán fennálló társadalmi, gazdasági realitásokat és az ezekben a század során bekövetkező változásokat. Emellett szintén elengedhetetlen, hogy röviden áttekintsük a kialakuló polgári jogállam elméleti sarkköveit, egyfelől, mert emez elvi rendszer alapvető elvárásokat állít minden szabályozással, intézménnyel szemben; másfelől mert ennek ellenére azt lehet mondani, hogy a kivételes rezsim – legalábbis egyes megjelenési formái – afféle visszanyúlás az abszolút államhoz, amely a jogállam pajzsán rést üt, azonban a jogállami kereteket ekkor sem lehet egészében átlépni.

Rögzíteni kell azt is, hogy a történeti áttekintés során elhagyom a széles körben elterjedt decimális századfelfogást, és helyette az egy fejlődési ívet, eseménysort átfogó századfelfogást követem. A 19. század hosszú évszázad volt, kiindulópontjának tekinthetjük akár az észak-amerikai gyarmatok függetlenségi nyilatkozatának kiadását (1776) vagy a nagy francia forradalom kirobbanását (1789)[48] – az ekkor meginduló folyamatok és a korszakban felépült társadalom, gazdaság, valamint világszemlélet végpontja a 20. század őskatasztrófájának kirobbanására tehető, vagyis az első világháború kitörése tekinthető a végnapjának.

3.1.1. Az abszolút állam jellemzői

Az elméleti fejtegetések során szükséges rövid áttekintését adni az abszolút államnak is, hiszen a polgári államodell korai szabályozási filozófiája akkor érthető meg igazán, ha eme modellt ismerjük. Emellett az abszolút állam attribútumai elvi síkon megjelennek a kivételes hatalommal kapcsolatos elméleti munkákban – mint Carl Schmittnél –, mivel annak eszközparkja felsejlik az alternatív jogrend meghatározása során. Szintén érdemes röviden kitérni a századforduló társadalmi, gazdasági viszonyaira, figyelemmel arra, hogy azok

[48] John Lukacs a napóleoni háborúk 1815-ös lezárásától datálja a 19. század kezdetét, azonban eme szemlélet figyelmen kívül hagyja, hogy a polgári átalakulás klasszikus időszakának kezdeteként az általam is megjelölt időpontok tekintendők, amely folyamatok nem zárultak le az 1815-ös bécsi kongresszussal, hanem Nyugat-Európa esetében csak rövid nyugvópontra jutottak, azonban az események láncolata tovább folyt Európa keleti és déli részein. Az ipari forradalom felfutása pedig pontosan az említett forradalmak időszakára tehető, amelynek hatásai, átalakulást sürgető mechanizmusa nyilvánvalóan nem szakadhatott meg a napóleoni korszak végeztével. John Lukacs ezen szemléletét lásd LUKACS, John: *A XX. század és az újkor vége*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006, 11–12. o.

alapvetően befolyásolják majd a következő század geopolitikai, biztonságpolitikai körülményeit.

Az abszolút állam kialakulása a 16. századra tehető, ekkor Niccolò Machiavelli alaptételként rögzítette, hogy az államok fejlődése és virágzása a nagy vezetők műve és érdeme, amelynek mozgatórugója az államérdek mindenek fölé helyezése, ahol a politikát a moralitástól függetlenítette, azt autonóm célokkal rendelkező jelenséggé tette. A politika egyedüli célja ezáltal a hatalom megszerzése és megtartása lett. Emez előbbi kettőség, vagyis az államérdek elsődlegessége és a politika céljaként a hatalom determinálása úgy válhatott egységgé, hogy az államérdek egyenlővé vált az uralkodói érdekkel, vagyis „…az állam egyetlen ember személyiségén alapszik, az állam érdeke pedig azonos lehet egyetlen ember érdekével…"[49].

Machiavelli megteremtette eme gondolatmenettel az abszolút monarchia elvi alapjait, ahol a szuverén volt a monarcha, aki abszolút és állandó hatalmát Istentől nyerte. Az isteni abszolútum a területi állam nevében fellépő uralkodó, aki erős nemzeti hatalom kiépítésére törekedett, így a törvényes rend egyedüli zálogaként funkcionáló erős, centralizált hatalmat tudott kiépíteni, ahol érvényt nyernek a köznyugalom, közrend és közbiztonság iránti törekvések.

Az abszolút állam elméleti támaszát jelentették Jean Bodin és Thomas Hobbes munkái. „Bodin és Hobbes remek elméleti legitimációt szolgáltattak az erős hatalom alátámasztására: eszerint az alattvalóknak azért kell követniük az uralkodói pozícióban lévő személy által alkotott jogot, mert ő a szuverén. A szuverenitás első elméletei – Bodin fejedelmi, és Hobbes uralkodói szuverenitása – ekként az abszolút hatalomra törekvő fejedelmeket és királyokat patronáló ideológiai »támasszá« váltak."[50]

Emez államban az uralkodó joga volt, hogy „rendelkezzen javaikkal, személyükkel és az egész állammal tetszése szerint…"[51]. Az abszolutizmus időszakában a rendek jogai erősen korlátozva voltak, amely abban is megfogható volt, hogy „királyuk engedélye nélkül nem dönthetik meg uralmát, nem térhetnek vissza az egyenetlenkedő sokaság zűrzavaros körülményeihez, s nem ruházhatják át a képviselés jogát jelenlegi képviselőjükről egy másik személyre vagy gyülekezetre. Mert mindenki mindenkivel szemben kötelezve van arra, hogy mindazt, amit a jelenlegi uralkodó cselekszik vagy célszerűnek tart megtenni, sajátjának ismerje el, és saját megbízásából történő cselekedetnek tekintse…"[52] A monarcha joga a jogszabályalkotás, a háború és béke joga, az állami tisztviselők kinevezése és eltá-

[49] Pongrácz Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3. szám, 171. o.

[50] Pongrácz: i. m. 172. o.

[51] Bodin, Jean: *Az államról – Válogatás*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1987, 77. o.

[52] Hobbes, Thomas: *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2014, 115. o.

volítása, a legfőbb bíráskodás, a kegyelmezés joga, valamint az állammal kapcsolatos legjelentősebb pénzügyi, gazdasági döntések meghozatala (pénz kibocsátása, terhek és rendkívüli adók kirovása).[53] A legfőbb kötelessége a salus populi. „Ennek előfeltétele a védelem kifelé, a béke befelé, a jólét és a lehető szabadság."[54] Ennek köszönhetően is rögzíthető, hogy „bár a szuverént köti a jog, rendkívüli helyzetekben nem köteles betartani saját ígéreteit s a jog kötöttségeit",[55] ugyanis – ahogy Bodin fogalmaz – „ha sürget a szükség, az uralkodó mégsem várhatja meg sem a rendi gyűlés, sem a nép beleegyezését, amelynek üdve a bölcs uralkodó előrelátásától és frissességétől függ…".[56] ekkor a magántulajdont is áthágva „…magánszemélyek javait is elveszi az állam megőrzése érdekében…".[57]

A merkantilista gazdaságpolitika révén az államvezetés külső irányba megerősödött, belpolitikában a modern államhatalom kialakításának támasza lett, jelentősen növelte az állami bevételeket. A merkantilista gazdaságpolitika Colbert idején és a Frigyesek Poroszországában[58] lehetővé tette az állam számára, hogy megreformálja az adórendszert, a protekcionista gazdaságpolitika alkalmazása – védővámok rendszere – révén támogassa a manufaktúrákat, új iparágakat honosítson meg, fejlessze az infrastruktúrát, azonban mindeközben mesterségesen óvta a hazai tőkés ipart a külföldi iparral folytatandó versenytől.[59]

A korszak államközi viszonyait uralta a vesztfáliai világrendben kiforrott elvek összessége. Kialakulása a 30 éves háború és azt lezáró vesztfáliai (Osnabrück és Münster[60]) békéhez köthető, amely időszakban Richelieu bíboros révén uralkodóvá vált az államérdek primátusának (raison d'état), valamint a nagyhatalmi egyensúlynak az elve.[61] „A vesztfáliai béke fordulópontot jelentett a világtörténelemben,

[53] Bodin: i. m. 119. o.

[54] Horváth Barna: *Angol jogelmélet*, Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 2001, 148. o.

[55] Paczolay Péter: *Bevezetés a Carl Schmitt Politikai Teológia című kötete elé*, Budapest, Akaprint Nyomdaipari Kft., 1992, XI. o.

[56] Bodin: i. m. 85. o.

[57] Bodin: i. m. 100. o.

[58] Legalább ilyen fontos a Poroszországban megjelenő Polizeistaat, „amelyben a közigazgatás működését nem szorították keretek közé, és amelyben a közjog jellege a törvényhozás és az igazgatás összeolvasztása révén az állam mindenhatóságában öltött testet." – Hautzinger Zoltán: A rendészettudomány határtudományai, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám, 141. o. Lásd még Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám, 17–18. o.; Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása, *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1. szám, 175–176. o.

[59] Mátyás Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973, 19. o.

[60] Szövegét lásd Takács Péter (szerk.): *A münsteri béke – Instrumentum Pacis Monasteriensis. Az 1648-as münsteri békeszerződés szövege* (ford. Marton József), Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, 2017.

[61] Varga Gergely: A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban, *Nemzet és Biztonság*, 2015/1. szám, 32–33. o.

mert az általa lefektetett elvek egyszerűek, könnyen áttekinthetőek és magukkal ragadóak voltak. Nem a birodalom, a dinasztia vagy a felekezeti hovatartozás, hanem az állam lett az európai rend alapköve. Rögzítették az állami szuverenitás koncepcióját. Leszögezték, hogy a szerződő felek mindegyikének joga van megválasztani, minden külső intervenciótól mentesen, a saját belpolitikai struktúráját és vallási orientációját..."[62] Ezzel arra törekedtek, hogy gátat szabjanak az olyan kiterjedt konfliktusoknak, mint amilyen a 30 éves háború is volt, s lehetővé tegyék ezáltal a kereskedelem fejlődését és nemzetközi pénzügyi rendszerek kialakulását.

A nemzetközi politikai viszonyokat a hatalmi egyensúly elve uralta.[63] Ami nem erőszaktilalmat vagy háborúmentességet jelentett, hanem azt a célt tűzte ki maga elé, hogy korlátozza a konfliktusok kiterjedését és egyes államoknak azt a lehetőségét, hogy hatalmukat másokra kiterjesszék, és kontinentális hegemóniára tegyenek szert. Tehát sokkal inkább a stabilitást és a mértéktartást követelte meg, mintsem az állandó békét. Az elv működése tetten érhető volt a 18. század konfliktusaiban: a nagy északi háború (1700–1721),[64] a spanyol örökösödési háború (1701–1714),[65] az osztrák örökösödési háború (1740–1748), a hétéves háború (1756–1763),[66] valamint az amerikai függetlenségi háború éveiben (1775–1783),[67] midőn mindig a többség szövetkezett a hegemóniára törő féllel szemben.

3.1.2. Állam, gazdaság és társadalom a 19. század hajnalán, az abszolút állam hanyatlása

A háborúk viszont súlyos gazdasági áldozatokat követeltek, és jelentősen megnövelték az egyes államok adósságát, egyre növekvő terhet róttak a társadalom adózó tömegeire. Az államok döntő többségükben gazdaságilag megrogytak. Anglia a 18. században, hogy elkerülje az államcsődöt, értékesítette monopóliumait a Nyugat-indiai Társaságnak, Franciaország azonban lényegében beleroppant az amerikai függetlenségi háború támogatásába, amely egyenesen elvezetett a nagy francia forradalomhoz.

Tovább rontotta ezt a helyzetet a korai részvénytársaságok alulszabályozottsága is. A kezdeti részvénytársaságok főként a külkereskedelem lebonyolításában vet-

[62] Kissinger, Henry: *Világrend*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015, 34. o.

[63] Kissinger, Henry: *Diplomácia*, Budapest, Panem Könyvkiadó, 2008, 13. o

[64] A svéd hegemóniatörekvésekkel szemben szövetkezett Oroszország, Lengyelország és Dánia.

[65] A spanyol trónért és a francia hegemóniatörekvésekkel szemben szövetkezett Hollandia, Ausztria, Anglia, Portugália és Savoya.

[66] Szilézia megszerzéséért és a gyarmati rendszer átalakításáért.

[67] Az észak-amerikai gyarmatok függetlenségéért és az angol hegemónia ellen szövetkeztek az amerikai gyarmatok, Franciaország, Spanyolország és Hollandia.

tek részt, rendkívül nagy hozammal kecsegtettek. Az alulszabályozottság pontosan az állammal való összefonódás okán rendkívüli károkat eredményezett. A század első évtizedeinek részvényszédelgései Anglia esetében is jelentős károkat okoztak. 1720-ban, mikor a „részvénylufi" kipukkant, a Déltengeri Társaság részvényeinek értéke egyik napról a másikra 87%-kal csökkent. Ez volt az első nemzetközi tőzsdepiaci összeomlás a világon.[68] Ennek ellenére Anglia polgárai a század végére már régen túlléptek a részvényszédelgés okozta károkon. Franciaországban az állam viszont a század egészében nem tudta kiheverni a John Law[69] okozta gazdasági összeomlást, amely következtében a gyarmati kereskedelem csődbe ment, a bankjegyek elértéktelenedtek, az állami hitelek megrendültek.[70] A katasztrofális részvényügyletek mellett egyre inkább a gazdasági növekedés gátját képezte a merkantilista gazdaságpolitika is.

A 18. század második felében az állam gazdasági nehézségei mellett az abszolút állam bomlási folyamatait elősegítette az a társadalmi átalakulás is, amelyet lényegében az abszolút állam indított el. A korábbi rendi államhoz képest ugyanis az abszolút államban a rendi intézmények háttérbe szorultak, a rendek csak és kizárólag ott jelenhettek meg és ott érvényesülhettek, ahol az abszolút monarcha teret engedett nekik. Másfelől pedig „a rendi államnak ebben az abszolút államma alakulásában, amely mindent csak önmagára vonatkoztatva ismer el érvényesnek, a Nyugat államaiban… a nem-rendet, a »népet« hívják segítségül és ismerik el ezzel politikai tényezőként".[71] Az uralkodók a modern államalakulat kialakítása során háttérbe próbálták szorítani a rendeket és főként a nemességet, ugyanakkor felemelték és jelentős tényezővé tették a népet, főként a polgárságot, amely ebben az időszakban gazdaságilag jelentősen megerősödött. Emellett viszont a korábbi feudális kiváltságok rendszere továbbra is fennmaradt, tehát a rendek ezután is „társadalmi különbségeket jelölnek".[72] A társadalmi egyenlőtlenség ebből adódóan alapvetően kódolva volt a feudális rendi kiváltságokon nyugvó társadalomban.

Ha a társadalom összetételét nézzük, bár politikai tényezővé emelkedik a korszakban a polgárság, azonban aránya még a fejlett nyugati államokban is elenyésző volt a lakosság teljes hányadához viszonyítva. Minden öt emberből négy falusias közegben élt. 1789-ben London egymillió, Párizs félmillió polgárral rendelkezett,

[68] Harris, Ron: The Bubble Act: Its Passage and Its Effects on Business Organization, *The Journal of Economic History*, 1994/3. szám, 610. o.

[69] John Law skót bankár, aki részvényszédelgéseivel jelentős államháztartási kárt okozott Franciaországban. Lásd Moen, Jon: John Law and the Mississippi Bubble: 1718–1720, *Mississippi HistoryNow – An online publication of the Mississippi History Society* (http://www.mshistorynow.mdah.ms.gov/articles/70/john-law-and-the-mississippi-bubble-1718-1720).

[70] Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 414–416. o.

[71] Spengler, Oswald: *A nyugat alkonya (2. kötet)*, Budapest, Noran Libro, 2011, 468. o.

[72] Spengler: i. m. 468. o.

mindösszesen 22 olyan európai város volt, amelynek lélekszáma meghaladta a 100 ezer lakost (négy spanyol, öt olasz, két-két francia és német, egy-egy lengyel, portugál, holland, osztrák, ír, skót, török, valamint a fent említett két főváros).[73]

A nyugat-európai viszonyokhoz képest Kelet-Közép-Európa társadalmi állapotai még összetettebbek voltak. A régióban kéttucatnyi nemzetiség élt, féltucat vallást gyakorolva. A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a nemzetiségek többsége más népek alávetésében élt, vagyis a meglévő birodalmak mindegyike soknemzetiségű volt, egy-egy uralkodó etnikum köré szerveződve. A területen jóval nagyobb volt a szakadék a városiasodott területek és a vidék lakossága között, és számarányuk is jóval eltért a nyugati részekhez képest. Míg Angliában 1750-ben a városi népesség a teljes lakosság 17%-át tette ki (1850-re már többen élnek városban), addig a Habsburg Birodalom területén ez alig érte el a 2%-ot. 1790-re a legnagyobb városok még mindig alig vethetőek össze a nyugati nagyvárosokkal, Bécs lakossága ekkor 200 ezer, Varsóé 150 ezer, míg a század elején alapított Szentpéterváré 190 ezer fő volt. A legnagyobbak sem érték még el a felét, ötödét Párizs és London népességének. A társadalom döntő többségét kitevő parasztság a második jobbágyság intézménye miatt szinte teljes jogfosztottságban élt, alárendeltek voltak földesuraiknak, akik a lehető legnagyobb mennyiségű jobbágyi szolgáltatást kívánták kicsikarni tőlük.[74] Ez is eredményezte azt, hogy a nyugati államokhoz képest ezeken a területeken a polgári átalakulás megkésetten jelent meg, mely geopolitikai és társadalmi kriziseket is gerjesztett.[75] Amely okán nem véletlen, hogy ezen államok esetében már a polgári átalakulásuk hajnalán definiálniuk kellett a jogállami különleges jogrendjüket, amelyek megalkotói sok esetben emeltek be abszolutista gyökerű megoldásokat (például a szükségrendelet alkotás lehetősége vagy a katonai jelleg dominanciája) a jogszabályokba. A szembenállók részéről ezekre reagálva megkezdődött a jogintézmény korai evolúciója, vagy a század vége felé hibrid szabályozások születtek.

Az abszolút állam jelentősége viszont megragadható abban, hogy a centralizáció kiteljesítésével a modernitás irányában tett határozott lépéseket, s professzionális hivatali apparátusra támaszkodva hatékony államot hozott létre. A centralizáció során megkezdődött a hivatali hatalom és ahhoz biztosított erőforrások kisajátítása, ennek következtében a helyi hatalmasságok, a lokális erőterek felszámolása is megindult. Így a modern állam intézményes uralmi szervezetté vált, „amely eredményesen törekedett arra, hogy bizonyos területen belül monopolizálja a tör-

[73] Hobsbawm, Eric: *A forradalmak kora*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988, 16–17. o.

[74] Armour, D. Ian: *A History of Eastern Europe 1740–1918 - Empires, Nations and Modernisation*, London, Bloomsbury Academic, 2012, 15–19, 22–27. o.

[75] Ezeket lásd részletesen alább: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században című fejezetben.

vényes erőszakot, mint az uralom eszközét…".[76] Tovább fűzve a gondolatot, az állam a kényszermonopóliuma révén a teljes államterületen érvényesíteni kívánta akaratát (az abszolutizmus fénykorában javarészt képes is volt erre).

Az állam eme térnyerése válaszreakciókat váltott ki a hatalom korábbi birtokosaiból, amely tovább növelte a társadalmi elégedetlenséget. A nemesség mint rend ugyanis makacsul ragaszkodott privilégiumaihoz, társadalmi rangjához, amelyek alapja még mindig a földbirtok volt. „Nyugat-Európa legtöbb országában az így értelmezett feudális rendeknek politikailag még erős gyökerei voltak, holott gazdaságilag már mindinkább elavultakká váltak."[77] Ez arra ösztönözte őket, hogy egyre nagyobb intenzitással használják ki születési kiváltságaikat. Ennek egyik eszköze volt a földesúri jogviszonyból eredő jogosultságaik fokozása, vagyis a paraszti szolgáltatások lehető legnagyobb mértékű emelése. A másik eszköz pedig, hogy minden jövedelmező hivatalnoki pozícióból megpróbálták kiszorítani a közrendűeket. Megfigyelhető ez Svédország esetében, ahol 1719-ben 66% volt a közrendűek aránya a hivatalnokok teljes számához képest, míg ez a szám 1780-ra már alig érte el a 23%-ot. Franciaország esetében ez a feudális reakció is siettette a forradalom kitörését.

Az adminisztráció rekrutációjánál a felkészültségi-alkalmassági szempontok figyelmen kívül hagyásából következően Nyugat-Európában és főként Franciaországban „a kormánygépezet mind képtelenebb volt alapvető feladatainak ellátására, beleértve az adószedést is".[78] Kelet-Közép-Európában pedig a nemesség rövidlátó, tántoríthatatlan ellenállásán elbukott a felvilágosult uralkodók szinte minden modernizációs kísérlete. II. József a halálos ágyán visszavonta reformjainak jelentős részét. Nagy Katalin orosz földön nemhogy nem tudta végigvinni reformterveit, de az 1785-ben kiadott „adománylevél a nemesség számára" – amely a nemesi jogok összefoglalása volt – konzerválta a feudális rendi kiváltságokat.[79]

Mindemellett az ipari forradalom korai szakaszának eredményei és a gyarmatok kizsákmányolásának lehetősége a polgárságot jelentős haszonnal kecsegtették, akik számarányuk ellenére a változások motorjává lettek. A kereskedők ismét megerősödtek, gazdagodtak. A középosztály jelentős hányada mozgásba lendült. „Mivel nélkülözhető pénzzel rendelkező egyének, akik készek voltak pénzüket az eljövendő osztalék reményében befektetni, főként a középosztályból kerültek ki – értelmiségiek, kiskereskedők, üzletemberek voltak – s mivel az ő takarékosságuk és tetterejük vált az ipari forradalom hajtóerejévé és tőkés viszonyok megteremtő-

[76] Weber, Max: *Állam, politika, tudomány*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970, 385. o.

[77] Hobsbawm: i. m. 21. o.

[78] Roberts, Martin: *Európa története 1789–1914 – Az ipari forradalom és a liberalizmus kora*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992, 12. o.

[79] Szvák Gyula (szerk.): *Oroszország története*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2001, 289. o.

jévé, ez a forradalom – legalábbis kezdetben – a középosztályt jutalmazta gazdagsággal és politikai hatalommal."[80]

A feudális béklyóktól szabadulni kívánó polgárság ideológiai támaszát jelentették a felvilágosodás eszméi és gondolkodói, akik lándzsát törtek a polgári szabadságjogok, az önkorlátozó állam, a népfelség elve és a jogbiztonság mellett. „Locke valóságos forradalmat indított el azon meglátásaival, hogy az emberek »jogfeladásának« célja az élet, a szabadság és a tulajdon jobb megóvása, hogy a közjó a törvényhozást is korlátozza, illetve hogy a törvényhozó hatalmat csak érvényes, kihirdetett, hatályban lévő törvények alakjában, és »közismeretes tekintéllyel« felruházott bíróságokon keresztül lehet gyakorolni."[81] Montesquieu a *Törvények szelleme* című munkájában lefektette a hatalmi ágak egyensúlyának és elválasztásának az elvét. Rögzítette, hogy a három klasszikus hatalmi ághoz (törvényhozás, végrehajtás, ítélkezés) tartozó egyes hatáskörökbe foglalt jogosultságokat nem gyakorolhatja egy személy vagy állami intézmény.[82] Jean-Jacques Rousseau, az állambölcselet egyik legnagyobb klasszikusa, megfogalmazta a népszuverenitás princípiumát, és ennek jelentőségét hangsúlyozva külön is kiemelte: „ameddig több ember, egyesülve, egy testnek tekinti magát, egyetlen akaratuk van, amely célja a közös fennmaradás és az általános jólét. Ennek következtében az állam minden mozgatóereje erőteljes és egyszerű, minden alapelve világos és érthető; a közjólét mindenütt láthatóan az előtérbe lép és felismeréshez csak a józan ész szükséges. A szabadság, egyetértés és egyenlőség ellensége a politikai szőrszálhasogatásnak."[83]

A merkantilizmussal szemben a gazdasági élet lehető legteljesebb szabadságát követelték, amelyhez elengedhetetlenné vált a tulajdon szentségének a deklarálása. Adam Smith 1776-ban megjelent klasszikus művében, *A nemzetek gazdagságá*ban is a döntés és tulajdon szabadsága mellett érvelt, továbbá támadta a protekcionizmust és a feudális maradványokat. Kiemelte, hogy a tőke, a munkaerő szabad és optimális felhasználása kizárólag olyan társadalomban lehetséges, „…amely engedi, hogy a dolgok a maguk természetes útját kövessék, ahol teljes a szabadság… Az ilyen társadalomban jól felfogott érdeke mindenkit arra késztet, hogy az előnyös foglalkoztatási területeket keresse, a hátrányosokat pedig kerülje."[84] A gazdasági és társadalmi átalakulást sürgette az ipari forradalom korai korszakában megjelenő találmányok nyomán kialakuló fellendülés is. Az ipari forradalom valódi beindu-

[80] Roberts: i. m. 65. o.

[81] Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben* (PhD-dolgozat), Győr–Budapest, 2016, 33. o.

[82] Montesquieu: *A törvények szelleméről*, Budapest, Kriterion Könyvkiadó, 1987.

[83] Rousseau, Jean Jacques: *A társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix–Oravetz Kiadás, 1947, 112. o.

[84] Smith, Adam: *A nemzetek gazdagsága – E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959, 54. o.

lása a statisztikai adatok alapján az 1780-as, 90-es évekre tehető, hiszen a mutatók innentől jeleznek hirtelen, éles emelkedést.[85]

A középosztály Nyugat-Európában a 19. század elejére már jelentős gazdasági befolyásra tett szert. Azonban az abszolút állam bizonytalanságai (magántulajdon védelmének intézményes hiánya, a legalapvetőbb emberi jogok szabályozatlansága, a merkantilizmus visszásságai), a feudális jog hiányosságai (partikularizmus, szokások uralma, kodifikálatlan jogterületek), valamint a politikai mozgástér szűkössége egyre inkább érzékelhető elégedetlenséget szült, amely kiegészült az alsóbb néposztályok nyomorából fakadó rendszerrel szembeni gyűlölettel.

3.1.3. A polgári jogállam születése és az ún. kettős forradalom[86] *hatása az államra*

A régi európai uralmi és gazdasági rendszer válsága, mint fentebb látható volt, már kirajzolódott a 18. század második felében. A nagy francia forradalmat és annak lehetséges hatásait már érzékeltették a megelőző évtized forradalmi megmozdulásai, így kiemelten az amerikai függetlenségi háború, Osztrák-Németalföld felkelése, az Egyesült Tartományok (Hollandia) lázadása az Orániai-ház ellen, valamint az ír lázadás, jóllehet ezek még nem tudtak egyetemes jelentőségűvé válni.

A francia polgári forradalom jelentőségét az adta, hogy Franciaország a 19. század kezdetén Európa legerősebb és legnépesebb állama volt, emellett pedig ez volt az egyetlen tömegméretű társadalmi forradalom, amely radikálisabbnak bizonyult bármelyiknél. Az amerikai gyarmatok nem szakítani kívántak a korábbi társadalmi, jogi folyamatokkal, hanem a korábbi körülményeket fenntartva akartak szabadulni az angol ellenőrzés alól. Franciaországban a helyzet más volt; a 23 millió lakosú országban a 400 ezres kisebbséget kitevő nemesség minden előjogát felhasználva megakadályozott minden fejlődésre irányuló törekvést, útjában állt minden rendi egyenlőtlenséget megszüntetni kívánó eszmének.[87]

A radikális változások egyik indítórugója, a francia forradalom 1789-es kirobbanása alapvetően rengette meg az abszolutizmus és a feudális rendi társadalom évszázados rendjét, amely változások élén a felvilágosodás eszméivel felvértezett polgárság állt. Sieyés abbé kifejtette, hogy „a nemzet pedig… a világon semmiféle érdeket nem tekintett a magáé fölött állónak, s nem ismert el a magáén kívül

[85] HOBSBAWM: i. m. 32. o.

[86] A kettős forradalom elnevezése Eric J. Hobsbawm nevéhez köthető. A kettős forradalom egyik oldalát a klasszikus polgári forradalmak, másik oldalát pedig az ipari forradalom adta. Lásd HOBSBAWM: i. m. 7–10. o.

[87] HOBSBAWM: i. m. 57. o.

más törvényt vagy hatalmat, sem az egész emberiségét, sem más nemzetekét".[88] Ennek következtében a nép követelte a rendi kiváltságok eltörlését, így a tized, a helyi monopóliumok, a feudális kötöttségek és adómentesség, valamint a nemesi bíráskodás eltörlését, továbbá közigazgatási és politikai reformok véghezvitelét.[89] A követelések aztán testet öltöttek az 1789. augusztus 26-i Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában, amelyben rögzítették többek között a jogegyenlőséget, a magántulajdon szentségét, a véleménynyilvánítás szabadságát, a legalapvetőbb politikai jogosultságokat.[90] Vagyis az államérdek innentől nem a monarcha érdekeként volt definálva, hanem az egyén, a nép érdekei kerültek előtérbe. A nép előrelépett, és szuverénként határozta meg önmagát. Ezzel pedig sok esetben az állami intézmények átalakultak, háttérbe szorultak (például funkció és feladat átszabást eredményezett a katonai karakterű szervek esetében tevékenységük joghoz kötöttsége vagy jogállami kontrollmechanizmusok alá vétele okán). A szuverénhez tartozás meghatározása (például a választójogi szabályok szűkös biztosítása vagy a nemzetiségek kirekesztése a nemzetfogalom alól) azonban a legtöbb állam esetében társadalmi feszültségeket okozott, ami a szintén geopolitikai és belbiztonsági krízisekhez vezetett, amelyeket a polgári állam szabályozási elvei mentén kellett feloldani.[91]

A polgári átalakuláshoz kellett, hogy a francia forradalom egyetemes jelentőségűvé vált. Nyomában a latin-amerikai forradalmak 1808-ban felszabadították e fontos földrészt. Európában a párizsi földindulás láttán, s a napóleoni háborúk hatására eltűntek a feudális kor maradványállamai, így a Német-római Birodalom (1806), a Genovai és Velencei Köztársaság (1797), a szabad német városok közül négy maradt fent, megszűntek az önálló egyházi államok (kölni, mainzi, trieri, salzburgi érsekség). Bengáliában Ram Mohan Roy megalapította az első hindu reformmozgalmat, a modern indiai nacionalizmus ősét. Az iszlám világban a vatan szó jelentése átalakult a korábbi rabszolgaság ellentétéből: ekkortól a haza, szabadság jelentést hordozta a továbbiakban. Az ún. louisianai kiárusítás (1803) során a franciák felszámolták az amerikai gyarmataikat, ezáltal az Egyesült Államok kontinentális méretű hatalommá vált. Anglia más országok rovására gyarmati annexiót folytatott, vagy támogatta egyes gyarmatok anyaországtól való elszakadását (pl. San Domingo), melyek véglegességét a brit tengeri flotta ereje biztosította.[92]

A napóleoni háborút lezáró bécsi kongresszus során újra kellett rendezni a vesztfáliai béke hatalmi egyensúlyon nyugvó rendszerét. Ebben figyelemmel kel-

[88] HOBSBAWM: i. m. 61. o.

[89] ROBERTS: i. m. 22–27. o.

[90] Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm).

[91] Ezeket lásd részletesen alább: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században című fejezetben.

[92] HOBSBAWM: i. m. 55–57, 89–90. o.

lett lenni az európai nagyhatalmi közegben megjelenő hatalmas birodalomra: Oroszországra. Emellett pedig meg kellett teremteni magának az egyensúlynak a feltételeit. Anglia egy dolgot helyezett előtérbe, hogy a kontinensen egyetlen állam se tudjon hegemóniát kialakítani, a kontinens államait azonban a kisebb határmódosításokból fakadó konfliktusok elkerülése is motiválta. William Pitt-től származott az elképzelés (még 1804-ből), hogy ennek érdekében nagy tömegeket kell létrehozni Közép-Európában a vesztfáliai széttagoltságot megszüntetve, így a kísértés lehetőségét is megelőzve. Ezért a Rajna-vidék Poroszországhoz csatolásával jelentős nagyhatalmat hoztak létre Franciaország határán, valamint a Német Szövetséget, amely az egyes német államokat fogta össze. „A Német Szövetség túl megosztott volt ahhoz, hogy támadó akcióra vállalkozhatott volna – de elég összetartó is volt ahhoz, hogy ellen tudjon állni a területére behatoló külső inváziónak."[93] Az állapot tartós fenntartása végett létrehozták a négyhatalmi egyezményt Anglia, Poroszország, Ausztria és Oroszország közreműködésével, amelyhez 1818-ban Franciaország is csatlakozott. Az egyetértés fenntartása végett pedig vállalták, hogy rendszeres diplomáciai találkozókat intézményesítenek. Ezek mellett Ausztria, Oroszország és Poroszország létrehozta a Szent Szövetséget, amely erősen liberalizmus- és nacionalizmusellenes rendelkezésekre épült, célja az esetleges forradalmi mozgalmak közös erővel történő leverése, vagyis a status quo akár fegyveres erőszak révén történő fenntartása Európa államaiban.

A bécsi kongresszus jelentős eredménye, hogy a nagyhatalmak között számottevő konfliktusra egészen a krími háborúig (1854) nem került sor, továbbá 1856 és 1914 között nem volt olyan háború, amelyben kettőnél több nagyhatalom vett volna részt.

Bár a francia forradalom elbukott, és a Bourbon-restaurációt követően lényegében helyreállt a korábbi rend, azonban a polgári átalakulás már feltartóztathatatlan volt.

Ennek az egyik oka, hogy a polgári eszme a francia csapatok visszaszorulása ellenére is terjedt Európában, és tovább erősítette azt a nacionalizmus térnyerése is. 1815 után három forradalmi hullám söpört végig a glóbuszon. Az első, 1820–24 közötti időszakban Spanyolország és Nápoly lázadt fel a Bourbonök ellen, átmenetileg polgári berendezkedés valósult meg. Ennek hatására lángra lobbant Latin-Amerika is, és Simón Bolívar, San Martin és Barnardo O'Higgins vezetésével megteremtették a független Nagy-Kolumbiát, Argentínát és Chilét. 1822-re spanyol Dél-Amerika teljesen felszabadult, továbbá Brazília ugyanezen évben békésen elszakadt Portugáliától. A görögök, szerbek, albánok, bosnyákok és macedónok a török elnyomással szemben léptek föl. A második hullám 1829–1837 között zajlott le. Ennek során Franciaországban megdöntötték a Bourbonok fémjelezte hatalmat. Belgium 1830-ban elszakadt Hollandiától, Svájcban győzött a liberaliz-

[93] KISSINGER: i. m. (2015), 72. o.

mus, Spanyolországban és Portugáliában a polgárháború dúlt a liberálisok és a klerikusok között, Angliában 1832-ben a forradalmi hangulat következtében a választási reform révén kiiktatták a régi rend maradványait a választójogból. A harmadik hullám a népek tavaszának nevezett 1848-as esztendővel érzékeltethető, amikor Franciaországban ismét forradalom tört ki, majd olasz, német, spanyol, dán, román, ír és görög területeken lobbant lángra a forradalom szikrája, valamint a Habsburg Birodalom egyes államaiban, így Magyarországon és Ausztriában is forradalmi láz söpört végig. A polgári átalakulás megkezdődött minden érintett területen, amely végül az olasz és német nemzetállamok létrejöttével tetőzött be.[94]

A másik oka annak, hogy a polgári szellem végül győzedelmeskedett, hogy a háború lehetősége erőteljesen hatott az államokra. Szükségszerűvé tette, hogy racionalizálják rendszereiket, ez pedig előmozdította a társadalmi struktúrák egységesítését kulturális különbözőségek ellenére is. Ugyanis „minden állam, amely ragaszkodik politikai autonómiájához, kénytelen maga is meghonosítani ellenségei és vetélytársai technikáját. Mi több, a háború réme rákényszeríti az államokat, hogy a megfelelő technikai szint elérése érdekében átalakítsák társadalmi rendszerüket".[95] Láthatóvá vált ugyanis a napóleoni háborúk végére a kapitalista, szabad versenyre épülő gazdaság fölénye a merkantilista alapokat követő gazdaságokra épülő államokkal szemben. Az állam versenyképességének fenntartása és növelése olyan környezetben, ahol egyes államok már átálltak e rendszerre, – ahogy azt Fukuyama is megfogalmazta – csak és kizárólag úgy lehetséges, ha szakaszosan, de teret engedtek a polgári reformoknak. A polgári reformokkal pedig annak sajátos jogintézményeinek is teret kellett nyerniük, amely védelmi jog területén többek között kialakította a közjogi ultima ratiot, a különleges jogrendet, amelyen az egyes államok esetében ez a szakaszosság is nyomot hagyott, lehetővé téve a hatalmat birtoklók számára az általuk leghatékonyabbnak ismert válságkezelési metódus átmentését, vagyis vészidőszakokban a korábbi abszolutista hatalomgyakorlás jegyeinek valamiféle továbbvitelét.

A polgári átalakulás másik motorja a gazdaság és ipar fejlesztésének kényszere volt, amely minden nagyhatalmi vágyat megfogalmazó állam esetében a polgári jogállam kialakítását vagy legalább alapjainak lefektetését követelte. Ez Európa legjelentősebb államaiban a 19. század második felére megtörtént.[96]

[94] HOBSBAWM: i. m. 109–131. o.

[95] FUKUYAMA, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*, Budapest, Európa Kiadó, 1994, 118. o.

[96] Emellett azonban számos biztonsági kockázatot szült a társadalom átalakítása is, így főként a munkásosztály kialakulása, majd peremre szorítása, politikai jogokból való részesedésének szűkösen mérése (amit a technológia fejlődés csak tovább fokozott, lásd például gyermekmunka, géprombolás), vagy a nemzetiségek, illetve a gyarmatok, alávetett népek másodrendű polgárként kezelése. Mely biztonsági problémákat már a kialakított jogállam keretei között kellett volna rendezni, de mint később látni fogjuk, az alávetett területeken sok esetben fenn-

A polgári átalakulás három terminusban valósult meg. Az első, korai időszak a 16–17. századra tehető, ekkor ment végbe ugyanis a Spanyol-Németalföld függetlenné válása, továbbá az angol polgári és dicsőséges forradalom történései, amelyek révén létrejöttek az első alkotmányos monarchiák. A második szakasza, vagyis a klasszikus polgári átalakulás időszaka a 18. század végére tehető. A nagy francia forradalom, az észak-amerikai angol gyarmatok függetlenségi háborúja, valamint az osztrák-németalföldi események, révén már tért nyerni látszott az alkotmányos berendezkedés, sőt az Egyesült Államok megalakulásával létrejött az első klasszikus hatalommegosztás elvén nyugvó állam, amelynek élén a nép által – még ha közvetve is – választott elnök állt. Majd ezt fél évszázaddal követte – a népek tavasza által szült késő polgári átalakulás időszaka – az átalakulás folyamatai azonban már a klasszikus szakaszban megindultak. E változások sok esetben elnyújtva valósultak meg csupán (lásd Magyarország esetében, ahol 1848-ban az áprilisi törvények által megkezdett folyamat csak az 1867-es kiegyezéssel szilárdult meg), azonban a század második felére az euroatlanti térség jelentősebb államainak túlnyomó többségében a demokratikus jogállami berendezkedések valamelyik változata nyert teret.

A polgári jogállam „olyan állam, ahol a közhatalom gyakorlását a jogszabályok korlátozzák".[97] A vizsgált korszakban több álláspont is kialakult a jogról gondolkodók körében, hogy mit is jelenthet maga a jogállam, joguralom.

Albert Dicey a jog uralmának hármas jelentését emelte ki: a (1) kormányzásnak nincs önkényes uralma; (2) a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve; és (3) az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai.[98]

Robert Von Mohl szerint „az államnak kettős feladata van. Először is, az államhatalom minden területén fenn kell tartania a jogrendet, mint ami önmagában is szükséges és üdvös, és minden további fejlődés feltétele. Másodszor, ahol és amennyiben az egy vagy már kisebb csoportokká összeállt résztvevők erejéből erre nem telik, elő kell mozdítania az ésszerű célokat."[99] Az államhatalom jogai, hogy ennek körében (1) igényt tarthat a társadalom tagjainak alkotmányszerű engedelmességére, (2) jogosult megtenni minden olyan intézkedést, amely az állam céljának eléréséhez szükséges, az alkotmány keretei között, (3) egyedi döntéseket hozhat. Ezzel szemben a polgárok jogai (1) a törvény előtti egyenlőség, (2) a meg nem tiltott életcélok felé törekedés, (3) a képességeknek megfelelő lehetőség biz-

---

tartották az abszolutista eszközparkot (lásd angol martial law alkalmazása a gyarmatokon vagy ír területeken).

[97] Kondorosi Ferenc, Visegrády Antal: *Az állam és a jog természetrajza válság idején*, Pécs, Harthmedia Kft., 2013, 7. o.

[98] Dicey, Albert Venn: A jog uralma, In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995, 23–26. o.

[99] Mohl, Von Robert: Jogállam, In: Takács (1995): i. m. 33. o.

tosítása a közügyekben való részvételben, továbbá (4) a személyes szabadság, (5) a gondolat közlésének szabadsága, valamint (6) a szabad vallásgyakorlás, (7) a helyváltoztatás szabadsága és (8) az egyesülés szabadsága.[100]

Friedrich Julius Stahl 1878-as munkájában úgy fogalmazott, hogy „az állam legyen jogállam, mert ez az új idők jelszava és fejlődésének iránya. Ténykedésének határait és mezsgyéjét, továbbá polgárai szabadságának körét jogilag pontosan meg kell határoznia, és ezt törhetetlenül biztosítania. Erkölcsi eszméket közvetlen állami eszközzel (kényszerrel) annyiban szabad megvalósítania, amennyiben az a jog szférájába tartozik."[101]

3.2. A BIZTONSÁGI KÖRNYEZET ÁTALAKULÁSA A HOSSZÚ 19. SZÁZADBAN

A forradalmi átalakulást követően vagy éppen azzal párhuzamosan a kettős forradalom másik pólusát jelentő ipari forradalom pontosan a polgári forradalmak vívmányain is megerősödve teret adott a kapitalista gazdasági berendezkedésnek. Az újfajta gazdasági mechanizmus jelentős hatást gyakorolt a korábbi tradicionális társadalmi szerkezetre, alapjaiban rengette meg és alakította át a korábbi politikai döntéshozatali struktúrákat. *A kialakuló polgári államnak ezáltal számos biztonsági kihívással és fenyegetéssel kellett szembenéznie: 1. a gyarmati vagy leigázott népek függetlenségi mozgalmaival; 2. a nemzetiségi mozgalmakkal; 3. a munkásosztály szélsőséges szerveződéseivel; és 4. a háború veszélyével.*

A kialakuló világrend centrumát képező államok (Nyugat-Európa államai és az Egyesült Államok) katonailag erősek voltak, és a korábbi zéró összegű játszmáik már nem szolgálták az erősödő gazdasági szereplők érdekeit. Az ingatag pilléreken nyugvó hatalmi egyensúly, amit a napóleoni háborúk után az európai nagyhatalmak rögzítettek, nem engedte az egymás rovására történő jelentős területszerzéseket. Emellett a polgári állammodell terjedése magával hozta a gazdálkodás átalakulását is, így a legjelentősebb államok Európán kívüli területeik további bővítését tűzték ki célul, amely lehetőséget teremtett a tőke további felhalmozásának.

„A kapitalizmus csak akkor győz, amikor az állammal azonosul, amikor maga lesz az állam...", ezáltal *„... a gazdaság már általában eléggé erőre kapott ahhoz, hogy végérvényesen fenntartsa ezt a konstrukciót"*.[102] Ez az időszak az, amikor a bankok magukhoz ragadták a kereskedelem és az ipar irányítását, az 1850-es és

[100] MOHL: i. m. 34–36. o.

[101] STAHL, Friedrich Julius: *Die Philosophie des Rechts*, Lübingen és Leipzig, Mohr, 1878, 137. o.

[102] BRAUDEL, Fernand: *A kapitalizmus dinamikája*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008, 74, 71–72. o.

60-as években. Az 1860-as, 70-es évek gazdasági pangásainak az eredménye a nemzeti gazdaságban felhalmozott tőkefelesleg, amely a kereslet és a kínálat párosában gondolkodott, és így a hazai piac telítődése okán kiutat keresett, melyet nem a kapitalista piacok megnyitása és új kereslet-kínálati gócpontok létesítése jelentett, hanem a tőke és a felesleges munkaerő exportját. Az imperialista terjeszkedést ez a tőketúltermelés és a pénzfelesleg megjelenése indította el. Ennek a folyamatnak a végeredménye, hogy a polgárság az imperializmus[103] révén politikai egyenjogúságot szerzett, emellett pedig a terjeszkedés új életet lehelt a nacionalizmusba, és nemzeti politikai eszközzé tette.

A centrumállamokat felvértezték az ipari forradalom találmányai, így a fegyvergyártás, a hadianyag soha nem látott robbanásszerű fejlődése, valamint az e területen is megjelenő tömeggyártás. Ezek hatására jelentős fölénybe kerültek az afrikai és ázsiai államokkal szemben. A két kontinens jelentős része, így a korábbi magaskultúra államai is gyarmati vagy perifériaállamokká váltak; ezzel vagy elveszítették önállóságukat, vagy erősen korlátozott szuverenitással élték tovább hétköznapjaikat. Az itt élők maximálisan ki voltak szolgáltatva az anyaállamnak, amely kihasználva – katonai és technológiai – előnyét, a lehető legnagyobb mértékben kizsákmányolta azok minden erőforrását. Más európai államok, ahol az ipari és a polgári forradalom csak jelentősen később jelent meg, képezték a félperifériát. Itt nyilvánvaló cél volt az ipar, a haderő, az oktatás stb. fejlesztése, hogy közelebb kerüljenek a centrumországokhoz, de legalább megőrizzék középhatalmi státuszukat.

„Akik a centrumban vagy a centrum közelében éltek, azoké minden jog a többiek felett" – vagyis „a kapitalizmus valójában ebből a szabályos rétegezettségből él: a külső övezetek táplálják a közbülső övezeteket és mindenekelőtt magát a centrumot".[104] Ez megnyilvánul abban is, hogy a centrumban a legmagasabb a jövedelem, itt érvényesülnek leginkább a különböző szabadságjogok, viszont ahogy távolodunk tőle, úgy csökken az életszínvonal, szűkülnek a szabadságjogok, a jogállami garanciák átalakulnak vagy eltűnnek, a piac egyre tökéletlenebb, az ipar pedig tradicionális jelleget ölt.

Az imperializmusnak azonban nemcsak a polgárság emancipációja lett a következménye, hanem „ahányszor csak a nemzetállam hódításba fogott, a meghódí-

[103] Imperializmus a kapitalista fejlődés egy jelentős szakasza a 19. század utolsó harmadában és a 20. század elején. Lényege a birodalomszervező képesség, amelynek hajtóereje egyes vélemények szerint gazdasági természetű, vagyis az olcsó munkaerő és nyersanyagforrások lehető legteljesebb kizsákmányolása. Mások véleménye szerint hátterében inkább a nacionalizmus, a nemzetek hatalomvágya állt. Lásd bővebben SPENCER, Herbert: Imperializmus és rabszolgaság, *Huszadik Század,* 1903/1. szám, 289–297. o.; PONGRÁCZ Alex: A nacionalizmus és a nacionalista államfelfogás, *Acta Humana,* 2018/4. szám, 103–120. o.

[104] BRAUDEL: i. m. 98, 101. o.

tottakban mindig feltámadt a nemzeti érzület és önrendelkezés vágya…",[105] amelyet tovább erősített, hogy a területszerző államok – köztük leginkább az angolok – „…kevésbé voltak hajlandóak alkalmazni saját országuk igazgatási és politikai rendszerét az elmaradott országok kormányzásában".[106] Ez végül lázadásokhoz vezetett, vagy az aszimmetrikus hadviselés kialakulása révén egy újfajta harcmodor megjelenését eredményezte, a partizán vagy gerilla hadviselést, továbbá az anarchisták módszerét másolva: a terrorizmust.

Ilyen jellegű felkelés volt többek között a Yucatán-félszigeten, ahol az őslakosok el akarták űzni a hódítókat (1847); a szipoj felkelés Indiában (1857–58); a nagy algériai felkelés (1871); az egyiptomi nemzeti mozgalom (1879–82); zuluk, maorik és berberek kisebb helyi sikerekkel járó lázongásai; vagy a búr háborúk. A briteknek jelentős nehézségek árán sikerült felülkerekedni, így rögzíthető, hogy „…az expedíciós erőket komoly próbára tették az állandó irreguláris vagy gerillaharcok…"[107], de például az oroszok évtizedekig harcoltak a Kaukázusban. Az esetek túlnyomó többségében az elnyomó erők felülkerekedtek.

A nemzetiségi kérdések szintén jelentős biztonsági problémát jelentettek. Itt felszabadulási törekvések fonódtak össze a nemzetiségek nemzetállamhoz való csatlakozásának gondolatával. Ugyanis más nemzet uralma alatt álltak többek között az írek, a norvégok, a finnek, a Baltikum népei, a magyarok, a lengyelek, a csehek, a szerbek, a románok, a bolgárok és a horvátok.

Az írek szabadságtörekvése, amely a Féin Szövetség[108] vagy az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) képében, az 1850-es évektől jelentős problémát jelentettek az angolok számára. A walesi nacionalisták az 1890-es években létrehozták a Fiatal Wales Mozgalmat, amelynek élén David Lloyd George állt.[109] Spanyolországban 1894-ben megalakult a Baszk Nemzeti Párt.[110] Ezzel szinte egy időben Theodor Herzl lefektette a cionista mozgalom alapjait.[111] Norvégia az 1814-es kieli békében elnyerte függetlenségét Dániától, azonban az országot pár hónap múltával a svédek perszonálunióba kényszerítették. A norvégok nacionalista mozgalma végül

[105] Arendt, Hannah: *Totalitarizmus gyökerei*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1992, 153. o.

[106] Baring, Evelyn: The Goverment of Subject Races, In: Baring, Evelyn (szerk.): *Political Literary Essays (1908–1913)*, London, MacMillian and Co., 1913, 24. o.

[107] Hobsbawm, Eric: *A tőke kora (1848–1875)*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978, 101. o.

[108] Kee, Robert: *Green Flag: The Bold Fenian*, London, Penguin Books, 1989, 1976; Feeney, Brian: *A Hundred Turbulent Years*, Dublin, The O'Brien Press, 2002.

[109] Walesi nemzeti mozgalomról bővebben Szabó Máté Csaba: A walesi nemzeti mozgalom és a Plaid Cymru története, *Acta Humana*, 2018/4. szám, 121–142. o.

[110] Győri Szabó Róbert: Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája, *Magyar kisebbség: nemzetpolitikai szemle*, 2004/1–2. szám, 497–528. o.; Berkics Erika: Spanyolország történelmi nemzetiségei és régió, *Külügyi Szemle*, 2010/ősz, 97–113. o.

[111] Avineri, Shlomo: *Herzl – Theodor Herzl és a zsidó állam alapítása*, Budapest, Corvina Kiadó, 2015.

békés módon ért el eredményt, és 1905-ben sikeres népszavazás következményeként Norvégia függetlenedett Svédországtól.[112]

A magyarok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követően a passzív ellenállás eszközéhez nyúltak, amely azonban hosszú távon nem volt fenntartható. A Habsburgokat az olasz és német egység létrejötte során elszenvedett katonai vereségek és területi veszteségek kényszerítették másfajta politika folytatására. A két fél 1867-ben kiegyezett, ezzel létrejött az Osztrák–Magyar Monarchia, amelyben a magyarok szuverenitásuk java részét legalább visszaszerezték. Lengyelországot az osztrák, az orosz és a porosz állam felosztotta, így az a teljes korszakban függetlenségéért küzdött, de azt csak 1918-ban sikerült elérnie. A csehek nemzeti mozgalma az 1848-as forradalommal kezdődött, és szintén az abszolutizmus éveiben lehanyatlott, majd az 1860-as évektől megerősödött, és főként kulturális tömegszervezetek formájában (Sokol), valamint szabadtéri tömegrendezvényekben jelent meg.[113]

Sikeres nemzetállami mozgalmak voltak: a szerb, a román és a bolgár, akiknek sikerült elszakadniuk a törököktől, azonban csakhamar igényt formáltak egymás vagy egy másik állam területén élő, vélt vagy valós nemzeti kisebbségük által lakott területekre. Konfliktus alakult ki, így többek között a Monarchia és Szerbia között Bosznia elfoglalása miatt, de a szerbek igényt formáltak a horvátok lakta területekre, valamint a Magyar Királyság szerb lakta részére is. A két állam között az 1903-as királygyilkosság után[114] mérgesedett el a viszony, a szerbek a Fekete Kéz nevű szervezet révén több terrorakciót szerveztek a Monarchia területén, ideértve Boszniát is. Attól sem riadtak vissza, hogy irreguláris csoportokat (komitácsikat) támogattak Bulgária területén is, amely a szerb–bolgár háborúhoz vezetett. Utóbbinak köszönhetően a Szerb Királyság területe növekedett, más kérdés, hogy a megszerzett területek lakossága felett a külföldi kormányokat is lépésre sarkalló terrort alkalmaztak.[115]

[112] Hobsbawm, Eric: *A birodalmak kora (1875–1914)*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2004, 147–169. o.

[113] Hobsbawm: i. m. (1978) 72–84. o.

[114] 1903. június 11-én nem sokkal hajnal kettő után a szerb hadsereg 28 tisztje a királyi palotában meggyilkolta az Obrenović-dinasztia utolsó sarját, Sándor királyt és feleségét, Draga Mašint. Ezzel az Obrenović-dinasztia uralma véget ért Szerbiában. A trónra Karadordevic Péter lépett, aki a gyilkosság idején svájci száműzetésben élt. Hatalomra kerülésével az ország addigi külpolitikája fordulatot vett. Ennek következtében franciabarát külpolitika alakult ki, hogy a Monarchia szerbek lakta részeit idővel el tudják csatolni. Lásd West, Rebecca: *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey Through Yugoslavia*, London, Canongate Books, 2006; MacKenzie, David: *Apis: The Congenial Conspirator. The Life of Colonel Dragutin T. Dimitrijevic*, Boulder, Columbia University Press 1989.

[115] Clark, Christopher: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015, 21–80. o.

A szélsőséges nemzetiségi (nacionalista) mozgalmak jelentős biztonsági kihívások elé állították az érintett államokat. A probléma összetett volt: jó néhány esetben a belső feszültségeken túl államközi konfliktusok forrásává is válhatott a nemzetiségek helyzete, a velük szembeni fellépés eszközparkja.

Szintén jelentős probléma forrása volt a centrum- vagy félperiféria országokban az egyes társadalmi csoportoknak a társadalmi, gazdasági és politikai helyzete. A francia forradalom nagy vívmánya a szuverenitás újrafogalmazása, a népszuverenitás elvének térnyerése, amely kimondja, hogy a nép maga a szuverén, azonban ez közel sem jelentette azt, hogy a társadalom minden egyes tagja automatikusan a hatalom birtokosává is vált. Tudniillik annak meghatározása, hogy ki is tartozik a nép kategóriába, vagyis *„...a befogadás és kirekesztés kérdése a... következő kétszáz évben a nemzeti politika legfontosabb kérdése"*[116] volt. A társadalmi hasznosság alapmércéje pedig a tőke vég nélküli felhalmozásában való közreműködésben rejlett, így büntették az ezzel ellentétes, ezzel szembeszegülő osztályokat, *„végső soron eliminálva őket a társadalomból..."*.[117]

Kiolvasható ez a választási jogosultságokból. A vizsgált korszak közepén alkalmazott vagyoni és értelmi cenzusoknak köszönhetően – Svájc kivételével, ahol a felnőtt férfi lakosságra kiterjedt a választási jogosultság – a választásra jogosultak aránya a legliberálisabb szabályozást alkalmazó államokban is alig érte el az összlakosság negyedét, ötödét. Az Egyesült Államok közel 30 millió lakosából 4,7 millió rendelkezett választójoggal, Anglia 27,5 millió polgárából 1 millió, az 1867-es reformot követően ez megduplázódott, de így is alig érte el a 8%-ot, Belgium 4,7 millió lakosából 60 ezer választhatott, a létrejött Olasz Királyságban pedig alig érte el a jogosultak aránya az 1%-ot. A Német Birodalom esetében ez 20-25%-ra volt tehető, míg a Magyar Királyság tekintetében ez az arány 6% körül mozgott.[118]

A társadalom egyre nagyobb hányadát kitevő munkásosztály munkahelyen kívüli szervezetekbe, mozgalmakba tömörült.[119] A korai angol megmozdulásokat követően az 1860-as évek végén teljes Európára kiterjedő sztrájkhullám akadályozta vagy bénította meg a kontinens működését hosszabb-rövidebb időre. A sztrájkhullám német és francia területekről indult 1868-ban (tetőpontjaként értékelhető a párizsi kommün), 1869-ben elérte Belgiumot és az Osztrák–Magyar Monarchiát, 1870-ben Oroszországot, 1871-ben pedig Olaszországot és Nagy-Britanniát (mindkét államban 1872–74 között tetőzött). [120]

[116] WALLERSTEIN, Immanuel: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010, 101. o.

[117] WALLERSTEIN: i. m. 54. o.

[118] HOBSBAWM: i. m. (1978) 88–89. o.

[119] Ilyen volt például az angol chartizmus (1838–1848), a magyar Általános Munkásegylet (1868), a Marx nevéhez köthető Nemzetközi Munkásszövetség, a Lassalle-féle Általános Német Munkásegylet (1863), az Egyesült Államokban az Országos Munkás Reformpárt (1872).

[120] HOBSBAWM: i. m. (1978) 96–97. o.

E megmozdulások radikalizmusa lényegesen csökkent a szociáldemokrata pártok megjelenésével és törvényhozásba, sőt kormányba kerülésével (lásd például Franciaországban Millerand vagy a német szociáldemokrata párt térnyerése).[121] Emellett azonban számos radikális irányzat, így a kommunisták és az anarchisták tevékenysége fokozódott ebben az időszakban. 1892-ben bombát robbantottak egy párizsi kávéházban, 1893-ban pedig egy spanyol színházban, majd ugyanezen évben a francia képviselőházban. Az anarchisták végeztek 1893 és 1901 között Carnot francia, Canovas spanyol és McKinley amerikai elnökkel, valamint Erzsébet királynéval, Umbertó olasz királlyal, de a nevükhöz köthető az 1909-es Semana Tragica (tragikus hét) Barcelonában, vagy az 1914-ben kirobbant egyhetes olasz sztrájksorozat.[122] Érzékletes, ahogy Sorel az anarchisták tevékenységéről a következőket írja: „*A proletárerőszak... egész egyszerűen háborús aktus, katonai demonstráció értékével bír és az osztályok elkülönülésének megjelölésére szolgál... szindikalisták nem az állam megreformálását tűzik ki célul maguk elé... hanem a lerombolását...*"[123]

A neves francia filozófus gondolataiból kiolvasható, hogy az államra alapvetően erőszakszervezetként tekint, amellyel szemben az anarchisták felléptek, és végső soron megsemmisítésére törekedtek, (terror)cselekményeik következménye számtalan védtelen ember halála (pl. a spanyol színházi bombatámadás 20 életet oltott ki) – bár Sorel szerint pont ez különböztette meg őket az erőszak más alkalmazóitól, hogy kímélték a legyőzöttet és a védtelent.

A másik, ami világosan kirajzolódik a szavaiból, hogy bár háborús aktusról ír, azonban ez a háború már nem államok közötti háború, hanem radikális, határokon átnyúló szerveződések, azonos célok, ideológiák mentén szerveződő csoportok harci cselekményei. *E szervezetek egy-egy tagja „...sem jogot, sem kegyelmet nem vár el az ellenségtől. Elfordult a megszelídített védelmi intézményekkel körülbástyázott háború konvencionális ellenségességétől és egy másik terület, a számára valóságos ellenség területe felé vette az irányt, amely a terrorral és ellenterrorral egészen a megsemmisítésig fokozódik*".[124]

Hasonló intenzitású és felfogású szervezeteket hoztak létre a nacionalista mozgalmak is, ilyen volt például – mint arra fentebb utaltam – a szerb Fekete Kéz vagy Mlada Bosna, az ír IRA, vagy a Dérouléde által vezetett és 1899-ben sikertelen államcsínyt megvalósító Francia Haza Szövetsége is. E csoportok eszközparkja nem különbözött a fentebb bemutatottaktól, ezt példázza a Mlada Bosna egyik tagjá-

[121] Hobsbawm: i. m. (2004) 117–147. o.

[122] Roberts: i. m. 193–194. o.

[123] Sorel, Georges: *Gondolatok az erőszakról*, Budapest, Századvég Könyvtár, 1994, 106–107. o.

[124] Schmitt, Carl: *A politikai fogalma*, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002, 31. o.

nak, Bogdan Zerajicnak az öngyilkos merénylete Bosznia osztrák kormányzója ellen, vagy a Fekete Kéz Ferenc Ferdinánd elleni merénylete, de ilyen volt 1914-ben a Jean Jaurés elleni támadás is.

Az eddig bemutatott biztonsági kihívások mellett a klasszikus háborús veszély, vagy az arra való készülődés is kódolva volt a korszak történéseibe, annak ellenére, hogy ezen időszakot legtöbbször a „boldog békeidők" jelzővel illetjük. Ugyanis – ahogy már a fent idézett Fukuyama-gondolat megfogalmazza – „minden állam, amely ragaszkodik politikai autonómiájához, kénytelen maga is meghonosítani ellenségei és vetélytársai technikáját. Mi több, a háború réme rákényszeríti az államokat… a megfelelő technikai szint elérése…".[125] Vagyis ez benne rejlett a nagyhatalmi és nemzeti törekvésekben, valamint a világrend szerkezetében is. Mivel a centrumállamok nyilvánvalóan arra törekedtek, hogy folyamatosan növeljék politikai és gazdasági befolyásukat, a félperiféria országok pedig eme státuszukat legalább fenn kívánták tartani.

A korábbi évszázadok zéró összegű játszmáinak lehetősége a levegőben volt, annak ellenére, hogy amíg Európán kívül volt meghódítható terület, újabb befolyási zóna, addig nem állt érdekében egyetlen államnak sem, hogy olyan háborút kezdeményezzen vagy támogasson, amelyben benne rejlett egy kontinentális háború veszélye. A porosz–osztrák és a porosz–francia háború tapasztalatait leszűrve „1870 és 1914 között egyetlen európai hatalom sem érezte biztonságban magát szomszédai támadása ellen, beleértve Németországot is, és mindegyik kétségbeesetten munkálkodott katonai ereje fokozásán".[126] Ettől az időtől közelebb került a modern tömeghadviselés. Az amerikai polgárháború már 2,5 millió embert, míg a francia–porosz háború 1,7 millió főt mozgósított. A technikai újítások tömege jelent meg a hadviselés területén, emellett a technika polgári vívmányait (pl. vasút, távíró stb.) is csatasorba állították a hadviselés érdekében. Utóbbiak vezetnek majd el ahhoz, hogy az ezekhez kapcsolódó alapjogokat korlátozzák háborús időszakban, mert tényleges befolyással bírhattak a háború kimenetelére. Gondoljunk itt csak a porosz–francia háborút eldöntő olyan újsághírekre, amelyek a francia csapatok mozgását tudosították, ezzel előnyt biztosítva a porosz hadvezetés számára. Emellett már jegyeiben láthatóvá vált, hogy a jövő nagy háborúja a hátországra is súlyos terhet fog róni, és a totális győzelem eléréséig folytatják majd a felek. Ez elvezetett a hadigazdálkodásnak a termelés minden ágazatára kiterjedő szabályozásához, ami a kapitalizmus egyik lényeges elemét vonta el, vagyis a piac önszabályozó jellegét.

A háborútól való félelem egyre gyorsuló fegyverkezési versenyt eredményezett, valamint egy-egy lokális – de a nagyhatalmak által figyelt – konfliktus mindig magában hordozta annak eszkalációját (mint például 1877–78-as orosz–török,

[125] FUKUYAMA: i. m. 118. o.
[126] ROBERTS: i. m. 311. o.

1885-ös szerb–bolgár, 1897-es görög–török, 1911–1912-es olasz–török vagy az 1912–1913-as és az 1913-as Balkán-háborúk).

„Jóllehet a háború 1848 és 1871 között eléggé mindennapos volt a világon, az általános háború légköre, amelyben a 20. század embere szinte megszakítás nélkül él... még nem fenyegette a polgári világ akkori lakóit. Csak 1871 után vált ez a rémalak egyre fenyegetőbbé."[127]

A kialakult polgári államalakulatoknak választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra. Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig olyan speciális, a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes decíziós hatáskörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – minekutána azt egy speciális történelmi helyzet szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték.

E biztonsági kockázatokra eltérő tartalmú kivételes hatalmi szabályanyagok jelentek meg. A gyarmati vagy megszállt területek lázadásainak kezelésére, letörésére kiváló példa az angolok által létrehozott ún. martial law intézménye, amit azonban belső veszélyhelyzetben (legyen az nemzetiségi vagy más tömegmozgalom, szervezet cselekménye) nem alkalmaztak, ott megteremtették – a legtöbb európai állam, így Magyarország által is alkalmazott – a későbbi szükségállapot archetípusát jelentő, karhatalmi típusú felhatalmazásokat. A martial law az Egyesült Államok vészidőszaki kezelésében viszont az alkotmányfejlődés fontos intézményévé vált. A háborús helyzet vagy annak veszélye pedig egyre inkább a totális háborúra készülve életre hívta az osztrák, német vagy a magyar kivételes hatalmi szabályanyagot.

3.3. A JOGÁLLAMI KIVÉTELES HATALOM SZÜLETÉSE ÉS AZ EREDETI MODELLEK JELLEMZŐI

A teret nyerő polgári államalakulat esetében már a fentiek alapján is azonosítható több olyan körülmény, így a külső támadás veszélye, a társadalmi átalakulás visszásságai, a szakaszos átalakulás, vagy maga a polgári forradalmak államalakulatainak fennmaradási igénye, amelyek a védelmi alkotmány alapintézményeinek megteremtését és a haderő reformját kívánták. A szabályozásnak azonban már a jogállam keretei között kellett megvalósulnia, ennek során meg kellett kezdeni

[127] Hobsbawm: i. m. (1978) 68. o.

az idevonatkozó jogintézmények jogállami definícióját, és a körülményekhez igazodva egyre differenciáltabb képet mutató legitim erőszak monopóliumát gyakorló szerveknek a rendszer szintű újragondolását.[128]

A védelmi alkotmány meghatározása során az Inter arma silent leges elvét annulálni kellett, szakítva ezzel az abszolút monarchia önvédelmi rendszerével, még ha az ezáltal megszülető jogállami kivételes hatalom eszközparkjának meghatározása során visszaköszönnek is az abszolutista hagyományok. Mindemellett azonban rendkívül leegyszerűsített szemlélet volna, ha annyiban lezárnánk eme jogintézmény megjelenési okainak bemutatását vagy azok keresését, hogy a polgári állam korai időszakában kivilágló esetköröket kezelnénk eme speciális jogi rezsim megjelenésének egyedüli okaiként, ugyanis a 19. század során kibontakozó gazdasági, társadalmi átalakulás más egyéb gyúpontokat is eredményezett az állami létezésben, amelyekre szükséges volt ilyetén módon is reagálnia a hatalomnak.

3.3.1. Az ostromállapot típusú kivételes hatalom születése – A francia, spanyol és holland ostromállapot fejlődése az első világháború időszakáig

A *polgári átalakulás klasszikus időszakának korai fázisában* már megjelentek kivételes hatalmi szabályok, amelyek minden esetben a létrejövő *forradalmi államok* hatékonyabb védelmét kívánták szolgálni a *külső és a belső ellenséggel szemben*. Ilyen volt többek között az 1791-es francia, az 1812-es spanyol alkotmány, az 1833-as chilei alkotmány[129] ostromállapoti szabályozása, és sok tekintetben ilyen lett volna az 1848-as Deák Ferenc által elkészített ostromállapoti törvényjavaslat is.[130]

A francia szabályozás kezdetei 1789 októberére tehetők, amikor a közrendet veszélyeztető gyülekezésekkel szembeni karhatalmi fellépés lehetőségét teremtette meg a nemzetgyűlés. Az ostromállapotról szóló törvényt 1791 júliusában fogadták el. A törvény meghatározott helységekhez kötötte (megerősített helyekhez, erődítményekhez, helyőrségekhez) a felhatalmazás területi hatályát. Ezeket három állapotban szabályozta: béke-, hadi- és ostromállapotban. Béke idején elvált egymástól a katonai és polgári igazgatás. Hadiállapot idején a polgári szervek rendészeti jogköre még fennmaradt, azonban katonai parancsnok kérhette a polgári hatóságokat rendszabályok megalkotására. Ezen állapot kihirdetéséről a

[128] Lásd e folyamatot bővebben Farkas Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867–1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

[129] Bravo Lira, Bernardino: La Constitucion de 1833, In: *Revista Chilena de Derecho*, 1983/2. szám, 323. o.

[130] Lásd erre Polner Ödönnek a Magyar Jogászegyletben 1916. február 19-én megtartott „A kivételes hatalom alkotmányjogi vonatkozásai" című előadását, *Jogtudományi Közlöny*, 1916/9. szám, 87–88. o.

nemzetgyűlés döntött, akadályoztatása estén az uralkodó, végső soron pedig az érintett hely katonai parancsnoka. Ostromállapot idején az érintett hely katonai parancsnoka gyakorolta a polgári hatóságok rendvédelmi, rendészeti hatásköreit is. Ostromállapotot a jogszabályban megjelölt hely ellenség általi megtámadása ipso facto keletkeztette. 1797-ben úgy módosították a törvényt, hogy az ország belső részein is elrendelhetővé tette a hadi- és ostromállapotot, előbbit a direktórium által. Szintén a tárgyév őszén elfogadott módosítást követően a direktórium bármely településre elrendelhette a hadi- és ostromállapotot. 1799-ben a konzuli alkotmány lehetővé tette, hogy egyes területekre határozatlan időre elrendelhessék az ostromállapotot felkelés vagy állam biztonságát veszélyeztető egyéb események fegyveres feloldása érdekében. Az 1811-ben kiadott dekrétum már összevonta a korábbi karhatalmi típusú rendelkezéseket és az ostromállapoti szabályokat: a korábbi hadi- és ostromállapot már belső lázadás és meg nem engedett gyülekezés esetén is elrendelhető volt.[131] A francia szabályanyag korai fejlődése annak egyre parttalanabbá válását mutatta, amely eredménye, hogy „az 1814-es alkotmányos karta már lényegében az egész alkotmány felfüggesztését lehetővé tette".[132]

A korai francia szabályozáshoz hasonlóan a spanyol szabályozásra is elmondható, hogy rendkívül általánosan fogalmazták meg a kivételes hatalmi felhatalmazást. Az 1812-es spanyol alkotmány felhatalmazása lényegében az alapjogi – főként eljárási – garanciák felfüggesztésének esélyét adta meg.[133] Ezek okán mindkét ország szabályozásának újragondolása szükségessé vált.

A spanyol jogi rezsimet 1821. április 13-i első közrendi törvénnyel egészítették ki, majd az 1837-es és 1845-ös, 1869-es és 1876-os alkotmányok is tartalmaztak rövid felhatalmazási szabályokat,[134] azonban az átfogó szabályozásra 1931-ig, az új alkotmányig és a köztársaságvédelmi törvényig várni kellett. A spanyol szabályozásról elmondható, hogy a végrehajtási jogkörök a civil kormányzat koordinálása mellett a hadsereg kezében összpontosultak.[135]

Franciaországban az 1848-as köztársasági alkotmány lehetővé tette az ostromállapot átfogó szabályozását, amely 1849 augusztusában már alkalmaztak is.

[131] Tóth Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, 1981, 5–9. o.

[132] Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 180. o.

[133] The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España. Constitución 1812 (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p0000001.htm#I_6_).

[134] Spanyol belpolitikai viszonyokat és azok nemzetközi hatását lásd bővebben Polácska Edina: Franciaország és a karlizmus, *Aetas*, 2007/1. szám, 63–85. o.

[135] Segado, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám, 81–118. o.; López, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám, 107–142. o.

A jogszabály kimondta, hogy az ostromállapot mind a külső, mind a belső biztonságot közvetlenül fenyegető veszély idején igénybe vehető. Elrendelni főszabályként a nemzetgyűlés volt jogosult, szűk körben a köztársasági elnök, míg a katonai parancsnok kizárólag hadszíntéren és helyőrségben élhetett e joggal, azzal a megkötéssel, hogy az államfő e döntését annulálhatta, vagy fenntartás végett a nemzetgyűlés elé terjeszthette. A válságidőszakban a katonai hatóságokra szállt a polgári hatóságok rendészeti jogköre, katonai bíróságok ítélkezhettek minden államelleni bűncselekményben, továbbá olyan cselekmények tekintetében, amelyek a közrend és közbiztonság ellen irányultak. A katonai hatóságok számára lehetővé tették a magántulajdon korlátozását, a magánlakás bármely órában történő átvizsgálását, a gyülekezések korlátozását és a sajtóközlemények vizsgálatát közrendvédelmi célból. Ezzel az ostromállapot Franciaországban alkotmányon alapuló törvényi kereteket nyert, amelyben meghatározták az elrendelési tényállásokat, a jogosult szerveket, pontosították tartalmát, a korlátozható alapjogok körét.[136]

Napóleon államcsínye és Mac-Mahon kísérlete, valamint a párizsi kommün eseményei a szabályozás revízióját tették szükségessé, ami 1878-ban meg is történt. A korábbi szabályozást kiegészítették, amely révén annak garanciális oldalát megerősítették. Mégpedig oly módon, hogy az ostromállapotot főszabály szerint a törvényhozás rendelhette el, ha nem ülésezett, akkor a minisztertanács javaslatára az elnök, de ebben az esetben is a törvényhozást két napon belül össze kellett hívni. Amennyiben a törvényhozást feloszlatták, akkor csak háború esetén és csak a veszélyeztett területekre nézve rendelhette el az elnök az ostromállapotot.[137] Ostromállapot idején *„az a hatalom, mellyel a polgári hatóságok vannak a közrend fenntartása céljából felruházva, teljesen a katonai hatóságokra megy át, a polgári hatóságok csak a katonai hatóságok által át nem vett hatáskörben folytathatják működésüket"*.[138] Emellett kiszélesítették a katonai igazságszolgáltatási szervek hatáskörét minden olyan cselekményre, amely a köztársaság biztonságát, az alkotmányt, a közcsendet és a közbékét veszélyeztette. Szintén a katonai hatóságok hatáskörébe tartozott a cenzúra[139] és a gyülekezési jog korlátozása. Jól láthatóan a francia ostromállapoti szabályozás is katonai karaktert öltött, azonban az irányítás a polgári kormányzat kezében maradt, amelyet tovább erősített az első világháború idején a jogalkotási felhatalmazás, amely a tetőpontját 1918. február 10-én érte el, amikor a kormánynak korlátok

[136] Tóth: i. m. 12–13. o.

[137] Buza László: Az államjogi kivételes állapot I., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. szám, 306. o.

[138] Buza László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 350. o.

[139] Cenzúra fogalmát lásd Gosztonyi Gergely: A cenzúra tipizálása a politikai cenúzra rövid története tükrében. *Médiakutató*, 2022/1. szám, 45–57. o.; Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig: A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 26–38. o.

nélküli jogot adott a törvényhozás az élelmiszerek előállításával és kereskedelmével kapcsolatos szabályozások megalkotásának területén.[140] E jog alapjaiban befolyásolta, korlátozta példának okáért a tulajdon szabadságát és a kapitalista berendezkedés alappilléreként funkcionáló laissez-faire elvét.

Hollandiában az első szabályozás a forradalmi francia szabályozás volt, még a belga felkelés időszakában is az 1811-es napóleoni jogszabályt alkalmazták. 1887-ben alkotmányos alapokon nyugvó intézménnyé tették. Az alkotmány kimondta, hogy külső vagy belső veszély esetén a király rendelhette el az ostromállapotot, a polgári hatóságokat pedig katonai parancsnokság alá rendelték. Az 1899-ben elfogadott törvény tartalmazta a részletszabályokat, amelyek rendelkeztek a katonai parancsnok jogköreiről (például a polgármesterek jogkörét egészében átvehették), a személyes és dologi honvédelmi szolgáltatásokról, meghatározta a korlátozható alapjogok körét és a korlátozás terjedelmét, kereteit (gyülekezési jog, mozgás szabadsága, sajtószabadság stb.), valamint a büntetőjogi módosítások, kiegészítések körét. A holland jogszabály jellegében a francia ostromállapoti hagyományokat követte, tartalmában viszont a közelgő totális háborúhoz igazodott, felhasználva a korabeli tapasztalatokat és szabályozási újdonságokat.[141]

Franciaországban, Spanyolországban és Hollandiában a *forradalmi/polgárháborús hagyományok* révén – amely kódolva volt a magyar '48-as eseményekbe is – egy sajátos kivételes hatalmi modell alakult ki a polgári állam hajnalán az *ostromállapot* képében, amely az állam létét fenyegető *külső ellenség támadása* esetén hívható fel, valamint ezzel ötvözve a *belső társadalmi rendet támadó* azon cselekmények esetében, amikor a támadás a fennálló alkotmányos, politikai rendet vette célba. Tehát mindkét esetkörben *erős (államközi vagy bel-) politikai színezete van a döntésnek.* E kivételes állapot idején a végrehajtás erősen katonai karakterisztikát öltött a polgári kormányzat irányítása mellett, továbbá – legalábbis az elrendelési mechanizmus tekintetében biztosan – az alternatív rend mindeközben azért jogállami elvek mentén volt körülhatárolt.

3.2.2. Az angol kivételes hatalom evolúciója a kezdetektől az első világháború végéig

Anglia esetében jól elhatárolható módon két elkülönült jogintézmény alakult ki. Az anyaországon kívüli területeken – ide kell érteni Írországot is – alkalmazott martial law, és az anyaországban felmerülő biztonsági kockázatok, veszélyhelyzetek kezelését biztosító karhatalmi felhatalmazások.

[140] AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 12. o.

[141] TÓTH: i. m. 17–19. o.

A martial law – Dicey szerint – nem más, mint hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.[142] Elrendelésére akkor volt lehetőség, ha az állam területére betörtek, ott lázadás vagy forradalom bontakozott ki, és a rendes hatóságok nem voltak képesek helyreállítani a rendet. Ekkor az uralkodó vagy adott területen lévő képviselője elrendelhette az alkalmazását, ami a rendes törvények felfüggesztését jelentette. Ezáltal „a katonai hatóságok a béke és a jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel".[143] Azzal, hogy a Parlament előtt felelősek, és igazolniuk kellett az eljárás okszerűségét. Ezt az intézményt Anglia területén alkalmazták a Tudorok és a Stuartok idején is, mivel az állam nem rendelkezett állandó haderővel és rendvédelmi szervekkel, azonban a Petition of Rights (1628) illegitim jogintézménnyé nyilvánította, Lord Hale okfejtése szerint megszűnt az alkotmány részének lenni.[144]

Viszont az anyaországon kívül, Írországban és a dóminiumokon tökéletesen alkalmasnak bizonyult a korona elleni lázadások leverésére. Az angol alkotmányos gondolkodás az e területeken tapasztalható lázadásokat mindig háborúnak tekintette a korona ellen, így bevezetése vita nélküli volt.[145] A gyarmati terjeszkedés idején a hatalom exportjának következménye volt, hogy az állami erőszakszervek elkülönültek a nemzeti intézményrendszertől és annak felügyeletétől, és a nemzet képviselőjévé léptek elő a harmadik világban, új osztályt alkottak, és hatalmi politikában gondolkodtak.[146]

A fentiekből adódóan a martial law vonatkozásában a felfogás az volt, hogy annak bevezetésekor a katonai hatalom mérlegelési jogkörét nem lehetett korlátozni, vagyis sem határait, sem eszközeit nem lehet adekvát módon meghatározni, ebből adódóan – ahogy Blackstone fogalmaz – „a martial law természeténél fogva teljesen önkényes",[147] és – Schmitt felfogása szerint – „ebben az állapotban minden megengedett, amit a helyzet megkövetel".[148] A képet viszont árnyalta, hogy az eszközök alkalmazása célhoz kötött volt, és alkalmazásukért a katonai parancs-

[142] Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902, 266–267. o.

[143] Todd, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása*, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877, 441. o.

[144] Finlason, William Francis: *Martial Law*, Bristol, Law Magazine and Review, 1872, 4. o.

[145] Lásd példának bővebben Webb, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, *South African Historical Journal*, 2013/2. szám, 293–316. o.; Surridger, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, *Small Wars & Insurgencies*, 1997/2. szám, 35–60. o.

[146] Arendt: i. m. 162. o.

[147] Finlason: i. m. 5. o.

[148] Schmitt, Carl: The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum, New York, Telos Press Publishing, 2006, 99. o.

nok és kormányzó felelősséggel tartozott. 1865-ben például Eyre kormányzót elmozdították a pozíciójából, mert a jamaicai lázadás leverése során indokolatlan szigort alkalmazott, más kérdés, hogy emellett dicséretben részesítették a helyzet hatékony kezeléséért. Dicey-nak abban igaza volt, hogy a korlátok nélküli, katonai jellegű martial law-t, amely a kivételes hatalom tisztán katonai megfelelője, nem ismerte az angol alkotmányosság; nem ismerte, következésképpen kizárólag az angol alkotmányos szabályokat csak részlegesen alkalmazó területen vezették be.

Ezt a típusú felhatalmazást Anglia területén a 17. század óta nem alkalmazták. A belső válságok kezelésére sajátos intézményeket hoztak létre. Dicey értelmezése szerint ez nem kivételes hatalom, hiszen a common law („közönséges jog") hatálya alatt állt, és nem volt több, mint a rend, közrend, béke fenntartása, akár a haderő igénybevétele által is. Ennek két intézményesült jogi megoldása volt: *a Habeas Corpus Act felfüggesztése vagy a Riot Act kihirdetése.*

A Habeas Corpus Act lehetővé tette, hogy meghatározott bűncselekmények körében a terheltet a londoni rendes bíróság elé kellett állítani, és a bíróság megvizsgálta a letartóztatás okait és annak törvényességét, valamint lehetővé tette, hogy a lehető legkorábban döntsenek az ügyében arról, hogy vád alá helyezik-e, valamint az óvadék kérdéséről – ha ez legkésőbb a második ülésszakon sem történt meg, akkor szabadon kellett bocsátani. A törvény az angol alkotmányos struktúra alapjogi biztosítékainak egyik talpköve, így annak időszakos felfüggesztése is rendkívül erős alkotmányos felhatalmazást jelentett. Ebből adódóan arra csak a Parlament volt jogosult. Ennek ellenére azt lehet mondani, hogy „bármiféle olyan rendkívüli helyzetben, a melyben az államot polgárai részéről fenyegeti veszély – a kivételes hatalom mindig a Habeas Corpus felfüggesztése alakjában jelentkezik".[149] Az ezzel kapott felhatalmazás keretei viszont csak abban voltak megfoghatóak, hogy kizárólag meghatározott bűncselekmények körében élhettek vele. E kapott jogkör terjedelme három területen volt értelmezhető: nem volt követelhető a vád alá helyezés és a főtárgyalás tartása, valamint nem volt kérhető az óvadék ellenében történő szabadon bocsátás. Rendkívül széles körű felhatalmazást jelentett, azonban olyan jellegű jogkört nem engedett, amely törvény hatályának felfüggesztését lehetővé tette volna, vagy szükségrendeleti hatáskört biztosított volna a végrehajtó hatalom számára. A felhatalmazás erőssége mégis rendkívüli, mivel – ahogy Ereky István[150] erre utalt is – elképzelhetetlen, hogy ez a többi politikai jellegű alapjogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot ne érintette volna, ugyanis a letartóztatás és fogva tartás veszélye közvetlenül fennállt még gyanú esetén is. A korlátozáshoz semmilyen törvényes indokra nem volt szükség, vagyis bárminemű megokolás nélkül lehetőség nyílt az egyén letartózta-

[149] Ereky István: Rendkívüli kútfők, In: Ereky István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet)*, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917, 573. o.

[150] Koi Gyula: *Ereky István élete és munkái,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

tására és ítélet nélküli fogva tartására.[151] Ez figyelhető meg 1794 és 1801 közötti felfüggesztés időszakában is, amikor többeket két és hat év között tartottak fogva mindenféle bírósági tárgyalás nélkül.[152]

Közös képet is mutat a martial law-val abban a tekintetben, hogy a vészidőszakot követően az eljáró hatóságok jogsértése ellen bírósághoz lehetett fordulni. Azonban mindkét esetben a végrehajtó hatalom a vészterhes időszak lezárultát követően ún. Indemnity Act elfogadását kérte a törvényhozástól, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időszakban elkövetett, de szükségszerű és jóhiszemű jogsértések következményei alól.[153] Bár a felhatalmazásoknak tényleges normatív keretei nem voltak, azonban biztosítékként értékelték, hogy belrendi válsághelyzet esetében kizárólag a Parlament függeszthette fel a habeas corpus intézményét, és kizárólag ő adhatott felmentést az alkalmazása során a visszaélések alól, sőt adott esetben a rendes bíróságok jogorvoslatot is nyújthattak a kérvényezőknek.

A Riot Actet 1714-ben fogadták el, célja a jogellenes és közrendet, közbiztonságot veszélyeztető gyülekezések feloszlatása volt. Jogszerű gyakorlásához szükséges volt, hogy legalább 12 személy törvénytelen gyűlésen vegyen részt, amely a hatóságok megítélése szerint veszélyezteti a közrendet. Ekkor annak feloszlatását a békebíró vagy annak helyettese, továbbá a polgármester vagy más tisztviselő elrendelhette. Az erre vonatkozó proklamációt felolvasták a gyülekezet előtt. A proklamációban pontosan kellett idézni a törvénybe foglaltakat, ugyanis annak hiányos közlése az eljárás jogszerűségét annulálhatta. Annak a következők szerint kellett elhangzania: *Felséges urunk [úrnőnk], a király [királynő] felszólítja és parancsolja az összes összegyűlt személynek, hogy azonnal oszoljanak szét és békésen távozzanak otthonaikba vagy törvényes üzletükhöz, a György király uralkodásának első évében hozott a csődületeket és lázadó gyülekezeteket tiltó törvényben található büntetések terhe mellett. Isten óvja a királyt [Királynőt]!*"[154] Amennyiben a résztvevők egy órán belül nem hagyták abba jogellenes cselekményüket, akkor azzal hűtlenséget valósítottak meg, és a rendőrség, szükség esetén a katonaság vagy más erre felhívott egyének erőhatalommal, akár fegyverhasználattal is, feloszlathatták a csoportosulást.[155]

[151] EREKY: i. m. 574. o.

[152] TÓTH: i. m. 37. o.

[153] EREKY: i. m. 571. o.

[154] A formula a következők szerint volt megfogalmazva: „*Our sovereign Lord the King chargeth and commandeth all persons, being assembled, immediately to disperse themselves, and peaceably to depart to their habitations, or to their lawful business, upon the pains contained in the act made in the first year of King George, for preventing tumults and riotous assemblies. God save the King.*"

[155] *An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.* (https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html).

Dicey szerint ilyenkor nemcsak a kormánynak volt fellépési joga és kötelezettsége, hanem „a nyugalmas polgároknak" is, ennélfogva „a közrendet még a szükséges vér- és vagyonáldozat árán is fenntarthatják".[156] A hadsereg belföldi alkalmazhatóságát ebből az elvi tételből vezették le, és ezt erősítette meg Holroyd bíró a Redford vs. Birley-ügyben, amikor a hadsereg alkalmazhatósága mellett akként érvelt, hogy a törvény nem tesz különbséget magánszemély és katona között. A katona továbbra is állampolgár, akinek ugyanazon kötelezettségei és hatalma van, ami nem más, minthogy megőrizze a király békéjét. Tehát, ha az egyik polgár köteles felhívásra beavatkozni, akkor a másik is, ha az egyik fegyvert alkalmazhat, ahol fegyverre van szükség, akkor a katona is megteheti azt ilyen helyzetekben. Nyilvánvaló, hogy ahogy a polgári személyeknek, úgy a katonáknak is a civil hatóságok alávetésében kellett eljárniuk, azonban, ha sürgetőnek és azonnalinak tűnt a veszély, akkor kötelesek voltak mindent megtenni, amit a zavargások elhárítása, az emberi élet megóvása és a vagyon megőrzése érdekében szükségesnek véltek.[157] A haderő fellépésének terjedelmét nem határozták meg, a joggyakorlat azt mondta ki, hogy rendkívüli erőhatású erőszakos eszközök alkalmazása is lehetséges volt, ha az alkalom megkövetelte.[158]

A bírósági gyakorlat próbálta egyértelműbbé, jobban körülhatárolttá tenni a Riot Actbe foglaltakat. A fentieken túl többletfeltételként határozta meg a közös célt, a szándékegységet és az erőszakos jelleget. Azonban mindjárt rögzítették azt is, hogy minden körülmény összességének ismerete szükséges a megfelelő következtetés és intézkedés meghozatalához. A közös cél tekintetében konszenzus állt fenn abban, hogy annak nem kell feltétlen jogellenesnek lennie, elég, ha cél megvalósítása érdekében erőszakot alkalmaznak vagy azzal fenyegetnek. A közös cél meglétét pedig a későbbi cselekményekben látták bizonyítottnak, azáltal hogy minden – főként erőszakos – eszköz igénybevételével segítették egymást, azokkal szemben, akik megakadályozni kívánták őket annak elérésében. Dalton bíró ezt úgy magyarázta, ha egy szórakozóhelyen vagy egy piacon hirtelen verekedés alakult ki, akkor az nem zavargás, mivel a feleknek nincs közös céljuk, ha viszont – érvelt – a verekedés végén csoportokat hoznak létre, hogy segítsék egymást, akkor abból zavargás lesz, így ha egy csoportosulás eredendően jogszerű célra jön létre, de végső soron az esemény során felmerülő közös cél érdekében erőszakot alkalmaznak, akkor zavargásról, lázadásról kell beszélni.[159] A törvényben rögzített törvénytelen gyülekezést annak teljes fennállta alatt kellett vizsgálni, vagyis ha

[156] Dicey: i. m. (1902) 266. o.

[157] Wise, Edward: *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*, London, Shaw and Sons, 1848, 74–75. o.

[158] Wise: i. m. 76. o.

[159] Wise: i. m. 2–5. o.

törvényesen gyülekező egyének, legális céllal kezdtek meg egy eseményt, de az az események során átalakult, és a szereplők közös céllal, szándékegységben léptek fel, amely a közrendet, közbiztonságot fenyegette, vagy a közrendet támadta, akkor a Riot Act felhívhatóvá vált. Ezzel szemben a jogellenesen megvalósuló gyűlés sem feltétlen eredményezett zavargást, ha nem volt erőszakos, vagy az erőszak mértéke vagy azzal való fenyegetés nem érte el a megfelelő küszöbértéket. E körben azonban kiemelést érdemel az a körülmény, hogy ennek megítélésében a helyi elöljáróknak volt döntési primátusa.[160]

Az aktív és passzív közreműködés kérdését is fontosnak tartották tisztázni: a fellépés és az esetleges későbbi bírósági tárgyalás során ez támpontját adhatta a büntetőjogi felelősség megállapításának. Itt alapvetően fontos, hogy a gyülekezés legális volt-e, vagy illegális. Utóbbi esetében a passzív közreműködés, a jelenlét is jogellenes magatartást jelentett, ha a közös cél és a megvalósítás jogszerűtlenségének tudatában voltak jelen. Míg a legális gyülekezés esetében főszabály szerint csak az volt büntethető, aki aktívan részt vett a közös cél megvalósításában.[161] A megkülönböztetés a karhatalmi fellépés során is fontos lett volna, a gyakorlatban viszont sok esetben ez szinte lehetetlen vagy nehezen kivitelezhető volt.

Összességében a felhatalmazás túlzottan általános jellegű volt, nem tartalmazott objektíven értelmezhető kereteket és garanciákat. Annak ellenére sem, hogy a célhoz kötött erőhasználatot várta el, amelyet akár a rendes bíróságok is vizsgálhattak. A felhatalmazás néhol egyértelműen visszaélésszerű joggyakorlást eredményezett. Ezek közül talán a leghírhedtebb eset a peterlooi mészárlás volt, ahol ötvenezer, politikai reformokat követelő, békés tüntető közé vezényeltek lovas katonákat; 18 ember életét veszítette – köztük egy kétéves kisgyermek –, közel 700 ember sérült meg, nők és gyermekek is. Körülbelül 20 perc leforgása alatt tisztította meg a haderő a területet. A helyi elöljárók a Riot Act kihirdetésére és annak be nem tartására hivatkoztak, azonban, ha ki is hirdették a proklamációt – amire bizonyíték nem volt –, az egyórás kötelező időtartamot nem várták meg. James Wroe újságíró a waterlooi véres csata után nevezte el Peterloonak az eseményeket, utalva annak véres jellegére, az újságíró ezért egy év börtönbüntetést kapott, és az újságot, a *Manchester Observer*t, ahol publikált, betiltották.[162]

Mint az fentebb is látható volt, az ostromállapoti szabályanyagot a polgári állam megerősödésével egyre inkább keretek közé szorították, garanciák garmadáját építették köré, hogy a visszaélésszerű vagy általános felhatalmazásból adódó

[160] WISE: i. m. 6. o.

[161] WISE: i. m. 20–21. o.

[162] A rendezvényre – ami annak békés jellegét is mutatja – a környékbeli településekről családok érkeztek gyerekekkel. Az eseményen zenekarok játszottak, az emberek piknikre is készültek, ahol a választási jogok kiterjesztéséért emeltek szót, és a politikai visszaélések ellen tiltakoztak. Lásd bővebben: POOLE, Robert: *Peterloo: the English uprising*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

túlhatalomnak az elejét vegyék. Emellett azonban a hadviselés átalakulása, a totális háború irányába elmozduló harcászat megkövetelte azt, hogy a végrehajtó hatalmak a társadalmi totalitás minél szélesebb területére nyerjenek felhatalmazást (lásd például hadigazdálkodás, honvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok megteremtése, alapjogi korlátozások katalógusa és a korlátozás terjedelme stb.). Ez volt az oka az ostromállapoti típusú szabályozás újragondolásának is a 19. század harmadik harmadában. Az angol vészidőszaki jogintézmények azonban a fentebb látható okokból alkalmatlanok voltak egy ilyen típusú hadviselés során megjelenő kihívások kezelésére.[163] Nem volt ugyanis vészidőszaki rendeletalkotási jogköre a kormánynak, akár törvényekkel szemben is. Nem volt meg a hadigazdálkodás kialakításához szükséges hatásköri katalógus, de az alapjogok korlátozását is szűk körben tette lehetővé az alkotmányos struktúra. Az effektív, de parttalan fellépés lehetőségét lehetővé tevő martial law alkalmazása sértette volna az alkotmányos hagyományokat. Mindezek ellenére az első világháború poklába ilyen felhatalmazási lehetőségekkel szállt be a Brit Birodalom.

A háború kirobbanásakor a Parlament első lépései közé tartozott, hogy megfelelő és hatékony felhatalmazással ruházza fel a kormányt a nemzetet fenyegető veszély ellen. Ezért az első világháború kirobbanását követő napokban, 1914. augusztus 8-án, a Parlament elfogadta a *Defence of the Realm Act (DORA)* törvényt. Vitája rendkívül rövid, mindösszesen alig 20 sort foglal el a törvényhozási jegyzőkönyvben, így nem meglepő módon a javaslatot módosítások nélkül fogadták el. Mindenképpen érdekes ez annak fényében, hogy maga az előterjesztő kormány szóvivője is azt állította, hogy *„a törvény újszerű, és sérti az alkotmányos hagyományokat"*.[164] A Lordok Házában pedig általános volt az a nézet, hogy az intézkedéseket sietve készítették elő, amely során láthatóan több mulasztás is történt.[165] Ennek eredménye, hogy a törvényt a háború során hat alkalommal módosították, egészítették ki. Az angol alkotmányos berendezkedés ilyetén hirtelen pálfordulását – gondoljunk itt Dicey különleges jogrendet tagadó szavaira – a szükség szülte, az új típusú hadviselés eredményes megvívásának szüksége; hiányosságait pedig a jogintézménynek – égető szükség nem lévén – korábbi, az alkotmányos fejlődéshez igazodó, de a megjelenő új vagy megújuló biztonsági kihívásokat kezelni képes joganyagnak a fokozatos, átgondolt és megfelelő kimunkálásának az évtizedes elmaradása eredményezte.

A törvény szakított a korábbi alkotmányos helyzettel, és rendeletalkotási jogot biztosított a kormánynak akár törvényalkotási hatáskörökben is. Emellett széles

[163] Annak ellenére is, hogy 1848-ban The Treason Actben, 1911-ben pedig Official Secrets Actben bővítették a büntetőjogi tárházat.

[164] Bowman, M. Harold: Martial Law and the English Constitution, *Michigan Law Review*, 1916/2. szám, 99. o.

[165] Bowman: i. m. 96. o.

körű felhatalmazást adott a hadigazdálkodás területére. Mind a büntető anyagi jog, mind az eljárási jog területét lényegesen átalakították. Meghatározott bűncselekmények elkövetőit katonai büntetőeljárásban, katonai bíróságok vonhatták felelősségre. Így azt, aki kémkedést vagy az ellenséggel való összejátszást, a hadiérdeket vagy a haderőt veszélyeztető cselekményeket, vagy a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményeket valósított meg.[166]

A kormány augusztus 12-én rendeletben rakta le a következő időszak háborús jogalkotásának alapjait jelentő szabályokat. A rendelet rögzítette, hogy kizárólag a közbiztonság és a birodalom megóvása érdekében szükséges mértékig korlátozzák az emberek hétköznapi életviszonyait és a magántulajdont. A rendelet lehetővé tette a magántulajdon korlátozását, így a haderő használatba vehetett ingatlanokat, járműveket, csónakokat és hajókat, és kötelezhette az adott területen élőket, hogy minden ilyen jellegű tulajdonukat jelentsék be a hatóságoknak. Lehetősége volt a haderőnek, hogy egy adott területet kiürítsen, vagy megtiltsa ott alkohol árusítását. A vasúti közlekedéssel érintett hídon, viadukton tilos volt közlekedni. Jelenteni kellett, ha valakinek tudomása volt arról, hogy másnak birtokában van lőfegyver, lőszer, dinamit vagy más robbanóanyag. Házkutatás gyanú esetén a nap bármely szakában tartható volt. Rugalmassá tették az őrizetbe vétel és ott tartás szabályait. Emellett engedély nélkül senki nem közölhetett vagy továbbíthatott a királyi vagy annak szövetséges haderejének mozgásáról, terveiről, állapotáról, erődítményéről vagy azon végzett munkáról bármi olyan információt, amely közvetve vagy közvetlenül hasznos lehetett az ellenségnek. Nem lehetett sem fotót, sem másféle ábrázolást készíteni haderőről vagy megerősített helyről. Tilos volt szóban vagy írásban álhíreket, rémhíreket vagy bármi olyan hírt terjeszteni, amely riadalmat, pánikot vagy elégedetlenséget szülhetett volna a lakosságban vagy a haderő tagjaiban. A hadsereg belátása szerint korlátozhatta a tűzgyújtást vagy a lámpagyújtást, korlátozhatta a kijárást.[167]

Rövid idő alatt 31 rendeletet alkottak, azonban a rendszer hiányosságai hamar kirajzolódtak. Ugyanis világossá vált, hogy a katonai szerveknek túlságosan széles mozgáskört biztosítottak. Jó példa erre, hogy Cardiff katonai parancsnoka kizárólag a nőkre vonatkozóan kijárási tilalmat rendelt el este hét és reggel nyolc óra között. Majd hat nőt letartóztattak, és a bíróság őket 62 nap szabadságvesztésre ítélte. Szintén megemlítendő eset az, amikor a szobalányt azért ítélték el, mert a konyhában elfelejtette lekapcsolni a lámpát. Országos felháborodás eredményeként az előbbi korlátozást a belügyminiszter hatályon kívül helyezte.[168]

[166] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.

[167] The London Gazette of Thuesday, the 11th of August, 1914, 6379–6382. o.

[168] Swan, Jonathan: The Defence of the Realm, *Criminal Law & Justice Weekly*, 2017. április 15., 249. o.

A visszásságok és hiányosságok kezelése érdekében 1914. november 27-én megtörtént a korábbi szabályozás felülvizsgálata. A Parlament hatályon kívül helyezte a Defence of the Realm Actet, és elfogadta a The Defence of the Realm (Consolidation) Actet. A jogszabály lényegében nem volt más, mint a korábbi törvény és az augusztus 12-i rendelet összefésülése, kiegészítése és pontosítása. Ennek következtében a szabályanyagba került, hogy a haderő lefoglalhatott bármely gyárat vagy műhelyt, amely fegyvert, lőszert vagy más harci eszközt gyártott. Emellett világossá tette, hogy az ellenség segítése vagy támogatása, bárki követi is azt el, katonai bíróság elé tartozik, és súlyos esetben halállal büntetendő.[169]

Az elfogadott törvényt 63 rendelet követte, ezek kimunkáltságát mutatja, hogy háromnegyed év leforgása alatt kétharmadukat módosították, visszavonták, kiegészítették vagy teljesen újat fogadtak el helyette. Végül a jogszabályok száma elérte a kétszázat.[170] Jelentősebb problémát jelentett a katonai bíróságok működése. A General Court Martial tárgyalta a kémügyeket és például az 1916-os húsvéti összeesküvés vezetőinek ügyét.[171] Ha a terhelteket bűnösnek találta, halálbüntetést szabott ki. A District Court Martial a kevésbé súlyos ügyekben járt el, gyakorlatában teljesen kiszolgálva a katonai hatóságok elvárásait, amely annak fényében jelentős sérelmet jelentett a civil lakosságnak, hogy egy átlagos kerületben, mint amilyen Southend vagy Grimsby volt, napi ötven esetet tettek ki csak a világítással kapcsolatos szabálysértési ügyek.[172]

A katonai bíráskodás elleni heves s köztük törvényhozásbeli tiltakozás, valamint a hadigazdálkodás nem megfelelő szabályozása okán, újabb törvényekkel módosították és egészítették ki az első világháborús kivételes hatalmi rendelkezések körét. Az 1915. március 16-án elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915 (C34) megszüntette a hadbíróságok mindenkire kiterjedő személyi hatályát, és lehetővé tette, hogy polgári bíróságok járjanak el civilek azon ügyeiben, amelyek a hadi érdekeket sértették vagy veszélyeztették. Azzal a megkötéssel, hogy nemzetbiztonsági érdek védelmének szükségessége esetén zárt tárgyalást

[169] The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).

[170] PULLING, Alexander: Introductory Note, In: PULLING, Alexander (szerk.): *Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918*, London, His Majesty's Stationery Office, 1918, IV. o.

[171] Ír nacionalista felkelés, amelyet a 20. századi ír történelem egyik legfontosabb eseményének tartanak, mert nagyban befolyásolta Írország és az Egyesült Királyság későbbi kapcsolatát. A résztvevők között szerepelt az Ír Köztársasági Testvériség, az Ír Önkéntesek és az Ír Polgári Hadsereg. Vezetői Patrick Pearse és James Conolly voltak. Német támogatással kívántak elszakadni a birodalomtól 1916 húsvétján. A felkelés egy hétig tartott, és szinte elpusztította Dublin belvárosát az angol tüzérség. 450 ember halt meg és több száz megsérült, jelentős részük civil volt. A halálos áldozatok közül 64 volt felkelő, ebbe beleértve a felkelés 15 később kivégzett vezetőjét is. Lásd bővebben MCNALLY, Michael – DENNIS, Peter: *Easter Rising 1916: Birth of the Irish Republic,* Oxford, Osperey Publishing, 2007.

[172] SWAN: i. m. 250. o.

kellett tartani, de a határozat kihirdetésének ekkor is nyilvánosnak kellett lennie. A király számára fenntartották annak lehetőségét, hogy visszarendelje az érintett ügyeket a hadbíróságok elé invázió idején vagy más súlyos katonai veszélyhelyzet esetén, de a folyamatban lévő tárgyalásokat ez nem érinthette.[173] A The Defence of the Realm (Amendment) No. 2. Act, 1916 a november 17-i szabályozás gyárakra vonatkozó részét egészítette ki azzal, hogy a hadianyagot gyártó gyáraknak a hadsereg utasításainak megfelelően kell működniük, amelynek során eltérhettek a munkavégzésre vonatkozó szabályoktól és korlátozásoktól.[174]

Anglia első világháborús kivételes hatalmi jogalkotása az esetlegesség és tervszerűtlenség kaotikus képét mutatta. Amely nyilvánvalóan abból fakadt, hogy eltérően a kontinens többi államától, a különleges jogrendi jogalkotás területén nem készült fel az új típusú, totális háború kihívásaira, és mondhatni menet közben próbálta a lehetőségekhez mérten alakítani a szabályanyagát. Saját alkotmányos hagyományait végül tiszteletben tartva egy imdemnitási törvénnyel zárta le 1920-ban a háborús jogalkotását, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom végrehajtása lényegében a hadseregnél összpontosult, a civil központi kormányzat a szabály- és stratégiaalkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt.

A háborús jogalkotással az angol állam megkezdte útját a klasszikusnak mondható különleges jogrendi szabályanyag kialakítása, majd pedig fejlesztése útján. Az előző fejezetben bemutatott DORA szabályozása képezte az alapját a rendkívüli állapot típusú szabályozásnak. Emellett a belső anomáliákra továbbra is a karhatalmi típusú szabályanyag kínált megoldást, azonban a 19. század végére megjelenő biztonsági kihívások világossá tették, hogy önmagában a Riot Act már alkalmat ad az ilyen típusú helyzetek kezelésére. Így az 1920-as bányászsztrájkot követően elfogadta a törvényhozás az Emergency Power Actet, lényegében egy sajátos szükségállapoti törvényt megalkotva ezzel.

Az 1920-as nagy bányászsztrájkot követően elfogadott törvénnyel kapcsolatban Lloyd George nem titkoltan kijelentette, hogy ezzel hatékony fegyvert kaptak a sztrájkokkal szemben.[175] A törvény rendelkezése szerint, ha „személyek vagy azok egyesülései olyan cselekményeket követnek el, illetve olyan cselekmények elkövetése fenyeget, amelyek alkalmasak arra, hogy az élelmiszerek, víz, fűtőanyag, világítás vagy közlekedési eszközök beszerzésének vagy elosztásának zavarása által a társadalmat vagy annak egy jelentékeny részét létfontosságú szükségleteket képe-

[173] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34).

[174] The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5. c. 37).

[175] Cotter, Cornelius P.: Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience. *Standford Law Review*, 1953/3. szám. 396. o.

ző tárgyaktól megfosszák",[176] akkor az uralkodó elrendelhette a törvény alkalmazását. Ez a periódus nem lehetett hosszabb egy hónapnál. Viszont ennek tényéről a Parlamentet haladéktalanul értesíteni kellett, amelynek öt napon belül döntenie kell a helyzet fenntartásáról vagy fenn nem tartásáról.

A kormány széles rendeletalkotási hatáskört kapott a kialakult helyzet orvoslására, azonban ez nem jelenthette azt, hogy a munkásokat katonai szolgálat keretében kötelezze a munka folytatására, továbbá nem nyilváníthatta a sztrájkot vagy abban való közreműködést bűncselekménnyé. Az elfogadott rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni a törvényhozásnak, amely mindkét házának ahhoz hozzá kellett járulnia, ennek hiányában a benyújtást követő hét napon belül hatályát vesztette. Jóváhagyás esetében a törvény részévé vált, azonban ez később is módosítható vagy visszavonható volt. Természetszerűleg – bár erről a törvény külön rendelkezett – az ilyen későbbi módosítás vagy hatályon kívül helyezés a korábbi jogszerű intézkedések jogszerűségét nem érintette. Aki a rendelkezéseket megszegte, azzal szemben legfeljebb háromhavi elzárást vagy 100 font pénzbüntetést vagy ezek kombinációját szabhatta ki az eljáró bíróság.[177]

Mint az fentebb kifejtésre került, ilyen időszakban sem nyilváníthatták bűncselekménnyé a sztrájkot vagy abban való közreműködést, azonban annak leverésébe sok esetben még a hadsereget is jogszerűen bevonhatták. Így történt ez 1921-ben a Triple Allience szervezet által bérvita miatt hirdetett sztrájk esetében, vagy az Attlee-kormány idején 1948–49-ben a dokkmunkások tiltakozásának letörésére. De élő jogintézmény volt az 1960-as, 70-es évek Angliájában is.[178]

Az első és második stáció közti átmenetnek értékelhető a második világháborús Emergency Power Defence Act 1939, amely jelentős változást nem hozott a korábbi szabályozási rendszerben, hiszen a háború idejére lehetővé tette a kormány számára a rendeleti szintű kormányzást, valamint a hadigazdálkodás jogi alapjait teremtette meg,[179] azonban az e mentén születő szabályanyag már egy jóval magasabb szintet képviselt, mint az 1914 és 18 közötti.

A háború után azonban megjelent egy új típusú törvényi szabályozás a Civil Defence Act 1948 képében, amely a polgári védelem alapjait rakta le Angliában, megteremtve a helyi szintet, igaz, lényegében csak a helyhatóságokra, a rendőrségre és a tűzoltóságra támaszkodva, és kizárólag külső támadás időszakában.[180] Elmozdulást jelentett hatáskörükben az 1986-ban elfogadott Civil Protection in

[176] Tóth i. m. 43. o.

[177] Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).

[178] Lásd: Lee, Stephen J.: Aspects of British Political History 1914–1995. London–New York, Routledge, 1996.

[179] Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).

[180] Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).

Peacetime Act, amely békeidőben bekövetkező veszélyhelyzet vagy katasztrófa esetén tette lehetővé, hogy az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében intézkedjenek.[181]

3.3.3. Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi szabályanyagának fejlődése az első világháborúig

Az Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének alapjai kézenfekvő módon az általuk is ismert angol jogi gondolkodásban gyökereznek. Így nem meglepő, hogy alkotmányos definícióval, fogalmi meghatározással nem találkozunk. Az angol gondolkodásnak ugyanis – mint fentebb látható volt – alapja, hogy az államot fenyegető veszélyhelyzetekre minél általánosabb és tágabb keretű felhatalmazásokat adjon, amelynek korlátozása az alkotmányos struktúrában, hagyományokban és alapjogi gondolkodásban található, és ebből adódóan a jogállam, a demokratikus berendezkedés védelme a törvényalkotó mellett a rendes bíróságok feladata, végső soron pedig a Legfelsőbb Bíróságé.

A függetlenségi háború előestéjéig az angol korona képviselői tiszteletben tartották a martial law anyaországban kialakult normáit, így a gyarmati kormányzók és a rendes hadsereg tisztjei nem hivatkoztak katonai hatalomra, és a béke fenntartása érdekében nem katonai bírósághoz fordultak. Az amerikai gyarmatok lakói is elfogadták az ekkora kialakult, martial law-val kapcsolatos angol alkotmányos elveket. Nem vitatták azokat, mivel tudták, hogy a helyi milíciák szervezésére, valamint a hadsereg széles mérlegelési jogkörére szükség van a határ melletti kolóniák indiánokkal, franciákkal és spanyolokkal szembeni hatékony védelme érdekében, valamint a déli államok nagyszámú fekete rabszolgái okán, akik több helyen is meghaladták a fogvatartóik számát. Így e területek státusza nagyban hasonlított a magyar jogtörténetből is ismert katonai határőrvidék lakóinak státuszára, akiknek ügyeit katonai bíróságok intézték, és sok tekintetben maguk is katonának számítottak. Nem meglepő tehát, hogy a határ menti telepesek szállóigéjévé vált, hogy az e területeken élők mindegyike katona, mert a harcmezőn él. Ez az elv viszont a függetlenségi háború öt éve alatt annyiban változott, hogy ezt a megközelítést az összes gyarmat valamennyi polgárára vonatkoztatták.[182]

A létrejövő Egyesült Államok alkotmányozói az angol martial law képében olyan kivételes hatalommal találkoztak, amely magában foglalta a belső és külső fenyegetésekkel szembeni fellépés lehetőségét megteremtő felhatalmazási rendszert, valamint külön körben érintette az alapjogi korlátozást, amelynek közép-

[181] Civil Protection in Peacetime Act 1986.

[182] Boorstin, Daniel J.: *The Americans – The Colonial Experience*, Bombay, Random House, 1958, 341–372. o.

pontjában a Habeas Corpus felfüggesztésének lehetősége állt. Az alkotmány rendelkezései közül is ez olvasható ki. A I. cikk 8. § 15. bekezdése a következőképpen rendelkezett: „A Kongresszus hatáskörrel bír... a milícia igénybevételével kapcsolatos rendelkezésekre, az Unió *törvényeinek végrehajtására, felkelés elfojtására és ellenséges támadások visszaverése* céljából."[183] E bekezdésbe rögzített helyzetek jól elkülöníthető terrénumát jelentik az államot fenyegető veszélyeknek. A belső anomáliák két esetköre világlik ki a szövegből. A „törvényeinek végrehajtására" fordulat széles körű értelmezése lehetőséget biztosít arra, hogy olyan helyzetben is fellépjen a legitim hatalom, amikor a szövetségi törvényhozás által megalkotott törvényes rend kereteit veszélyeztetik vagy támadják. Míg a „felkelés elfojtása" fordulat egyértelműen az alkotmányos rendet megdönteni óhajtó cselekmények letörésére irányuló intézkedések megtételére jogosítja fel a szövetségi szerveket. Az „ellenséges támadások visszaverése" pedig egyértelműsíti, hogy külső támadás esetében is ki jogosult az első lépések megtételére. E cikk 14. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a szárazföldi és tengeri haderők irányításának és szervezetének szabályozására"[184] szintén a Kongresszusnak van hatásköre. Összességében a haderővel kapcsolatos jogalkotás – ebbe beleértve az alkalmazás esetköreinek meghatározását, kereteinek kijelölését – a Kongresszust illeti meg.

Tovább erősíti ezt a hatáskört a I. cikk 8. § 18. bekezdésében rögzített *szükséges és elégséges klauzula, mely szerint „olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőjére ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében".*[185] James Madison szerint e klauzula alkalmazásának alapfeltétele, hogy közvetlen kapcsolat legyen cél és eszköz között.[186] Jelen esetben tehát a veszélyhelyzet elhárítása érdekében igénybe vett milícia és haderő alkalmazása szükséges kell, hogy legyen, de annak keretét is adja, hogy elégséges mértékig lehet azzal élni. Vagyis azon törvény, amely felhatalmazza az elnököt, hogy ilyen helyzetben fellépjen és rendelkezéseket hozzon, annak ezen elvnek meg kell felelnie. De önmagában a törvény megalkotása céljának is már el kell érnie a szükséges szintet, vagyis másként nem elháríthatónak kell lennie a veszélyhelyzetnek, kizárólag a haderő és a milícia felhasználása által. Emellett a szükségesség ott is kiviláglik, hogy ilyen törvény nélkül az elnök II. cikk 2. §-a szerinti jogkörét eredményesen nem gyakorolhatja, tudniillik a főparancsnoki jogosultság tényleges gyakorlása ezen esetekben igényli az alkalmazás elrendelését és az elnök felhatalmazását a szükséges intézkedések meghozatalára.

[183] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 15. bekezdés.

[184] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 14. bekezdés.

[185] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 18. bekezdés.

[186] SPALDING, Matthew: *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*, Budapest, Századvég Kiadó, 2011, 59. o.

Az amerikai alkotmányos felfogásban bár mai napig vitatott, hogy hol húzódik a szükséges és elégséges klauzula határa, azonban annak egyértelmű rendeltetése, hogy engedélyt adjon a *„Kongresszusnak arra, hogy a megjelölt hatásköröket a meghatározott korok különböző válsághelyzeteihez igazítsa az alkotmány időtállósága érdekében"*.[187] E klauzula segíti az alkotmányos rendszer változó történeti korszakokhoz való igazítását, azáltal is, hogy lehetővé teszi a veszélyhelyzetek kezelését is. A hatáskörök megfelelő gyakorlását pedig a törvényhozás és a rendes bíróságok ellenőrzik, utóbbiak előtt jogorvoslatra nyílik lehetőség egy-egy konkrét döntéssel szemben.

Az angol hagyományokat követve a felhatalmazások másik köre a büntetőjogi garanciák egy részének felfüggesztését teszik lehetővé. Az I. cikk 9. § 2. bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a Habeas Corpus kibocsátásának kiváltságát nem lehet felfüggeszteni, kivéve, ha azt *lázadás, vagy ellenséges támadás esetén* az állam biztonsága megkívánja".[188] Szintén az angol szokásokat követve, erről a Kongresszusnak van joga dönteni, ez egyértelműen levezethető az alkotmány rendszertanából, hiszen a törvényhozásra vonatkozó szabályokat tartalmazó cikkben rendezték ezt a kérdést.

A büntetőjogi garanciák kiemelt része, hogy a III. cikk 3. §-ban rögzítik az árulást, amely így fogalmilag elkülönül a katonai kémkedés tényállásától, amelyet katonai bíróságok ítélnek meg.[189] Szintén garanciális jellegű az első tíz alkotmánykiegészítés részét képező V. cikk azon fordulata, amely kimondja, hogy „senkit sem lehet főbenjáró vagy súlyos bűncselekmény miatt *felelősségre vonni, csak ha Nagy Esküdtszék vádindítványt vagy vádhatározatot terjeszt elő, kivéve* a szárazföldi, tengeri haderő vagy milícia körében felmerült ügyeket, amikor *szóban forgó személy háború vagy a közt fenyegető veszély idején szolgálatot teljesít*".[190] A főszabály szerint a habeas corpus felfüggesztése sem eredményezi azt, hogy valaki, aki tényleges szolgálatot nem teljesít, azzal szemben ne a rendes bíróságok járjanak el, vagy árulás helyett a cselekményét kémkedésnek minősítsék, és ezáltal utalják katonai fórum elé. Fontos, hogy a szükséges és elégséges elvének megfelelően katonai fórum elé utalhatóak az elkövetők, ha a veszélyhelyzettel vagy háborúval érintett területen a rendes bíróságok nem működnek. A klauzulának megfelelően ilyetén felhatalmazás kettős követelményt állapít meg, egyik oldalról a veszélyhelyzettel érintett területekre vonatkozhat csak, másik oldalról többletfeltétel, hogy ott a rendes bíróságok működése kizárt. Időbeliségében is e konjunktív feltételek együttes fennállása szükséges. Viszont ezektől függetlenül sem tud polgári sze-

[187] SPALDING: i. m. 60. o.
[188] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 9. § 2. bekezdés.
[189] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, III. cikk, 3. § 1. bekezdés.
[190] Az Egyesült Államok alkotmányának alkotmánykiegészítései, V. cikk.

mély katonai bűncselekményt megvalósítani, így nem alakul át az árulás a kémkedés tényállásává.

A gyakorlat visszaigazolta az alkotmányos rendelkezések fenti értelmezését. A függetlenségi háborút követő évtizedekben ugyanis, bár az állami vagy szövetségi kormányok hat alkalommal küldtek katonai csapatokat lázadás leverésére, arra mindig felhatalmazást kértek a törvényhozástól. A felhatalmazás során pedig mindig követték James Bowdoin, Massachusetts állam kormányzójának precedensét, amelyet az 1786-os Shays-felkelés során alakított ki, miszerint az állami milíciát arra utasította, hogy kizárólag a polgári tisztviselők parancsára járjon el, és így az állami/szövetségi rendészeti szervek katonai segítséggel állították helyre a rendet.[191]

Eltérést mutatott ettől a *Burr-felkelés*[192], amely az Unió egységét fenyegette, így Jefferson elnök Wilkinson tábornoknak széles körű döntési jogkört biztosított, elrendelve, hogy kövesse az inter arma silent leges elvét. Ennek során Wilkinson nem függesztette fel a habeas corpus intézményét – nem is tehette volna –, kizárólag, eleget téve az elnöki akaratnak, az általa az összeesküvésben részt vevőnek ítélt személyeket fogatta el, és Washingtonba szállította. Mindeközben persze figyelmen kívül hagyva a helyi bíróságok által kiadott habeas corpus végzéseket. Emellett kérte William C. C. Claiborne kormányzót és Jefferson elnököt, hogy függesszék fel a habeas corpus intézményét, vagy hirdessék ki a martial law intézményét. Ezt ők megtagadták, arra hivatkozással, hogy erre csak a törvényhozás jogosult. John Marshall főbíró elrendelte a foglyok szabadon bocsátását, mivel a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag a Kongresszus jogosult felfüggeszteni a habeas corpus intézményét, és ezzel lehetővé tette a jogtalanul szabadságuktól megfosztottak számára a törvényes elégtételt.

Közben a törvényhozásban Jefferson kezdeményezte a fellépés lehetőségének engedélyezését, azonban John Rowan következő érvelését a ház magáévá tette: *„A társadalom soha nem engedi az életnek a katonai bíróságok általi mérlegelését, kivéve a legnagyobb szükség időszakában, amelyben a polgári bíróságok akadályozva vannak, így különösen háború időszakában."*[193] A ház így deklarálta az elmúlt időszakban kiforrott gyakorlatot, és az elfogadott Insurrection Act of 1807-ben

[191] Dennison, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776–1861, *The American Journal of Legal History*, 1974/1. szám, 55–56. o.

[192] Aaron Burr az Egyesült Államok harmadik alelnöke, aki állítólagosan nemzetközi kapcsolatait is felhasználva és amerikai ültetvényesek, politikusok és hadsereg egyes tisztjeinek támogatásával külön államot kívánt létrehozni az Egyesült Államok délnyugati részén. Ezért Thomas Jefferson parancsára 1807 februárjában letartóztattatta. Az akciót Wilkison tábornok hajtotta végre. Végül a hazaárulás vádja alól felmentették. Lásd Stewart, David O.: *American Emperor – Aaron Burr's Challenge to Jefferson's America*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2011.

[193] Dennison: i. m. 57. o.

annyit tett, hogy lehetővé tette a szövetségi csapatok felhasználását is ilyen helyzetekben, de rögtön rögzítette, hogy érintetlenül hagyja a katonaság polgári hatalomnak való alárendelését. Az amerikai alkotmányos vélekedés elutasította Wilkinson tábornok azon álláspontját, hogy már a küszöbönálló veszélyhelyzetben is fel kell függeszteni a polgári kormányzatot, és részben azonosult Jefferson állásfoglalásával, mely szerint *„vannak olyan szélsőséges esetek, amikor a törvények még a megőrzésük szempontjából is alkalmatlanokká válnak, ilyenkor minden erőforrást egy dictatornak*[194] *vagy a martial law-nak kell biztosítani"*.[195] Utóbbi gondolat majd Lincoln 1861-es alkotmányos elnöki jogkör értelmezésében talál táptalajra.

A kialakult alkotmányos nézetet a brit–amerikai háború alatt többször megerősítették. Elijah Clark ügyében, akit kémkedéssel vádoltak, maga Madison elnök mondta ki, hogy polgár kémkedést nem, csak árulást tud megvalósítani, így őt nem lehet katonai bíróság elé állítani. A Smith vs. Show-ügyben, 1815-ben a New York-i Legfelsőbb Bíróság rögzítette, hogy a civilek kizárólag polgári bíróság fennhatósága alá tartoznak, katonai jog és katonai bíróságok alá csak a nemzet vagy annak ellensége fegyveres erőinek tagjai sorolhatók. Elihu Hall Bay, a Dél-karolinai Legfelsőbb Bíróság bírája szintén kinyilvánította, hogy nem legitim az a martial law, amikor az eljáró személy szava a törvény, amely kizárólag az ő akaratán és hatalmán nyugszik. Azonban emellett elkezdett kialakulni egy újfajta álláspont is, amely Andrew Jackson tábornokhoz volt köthető, aki 1814 decemberében New Orleans területére elrendelte a martial law-t, mint az illetékes haderő parancsnoka.[196] Az ez ellen, a korábbi hagyományokhoz ragaszkodva közzétett levélben tiltakozó szenátort Andrew Jackson letartóztatta, és katonai bíróság elé állíttatta. A vádirat nyolc vádpontot tartalmazott, köztük a lázadást, izgatást, kémkedést és a parancsnoknak való engedetlenséget. Jackson két jogi segédje, Edward Livingston és Abner Duncan révén úgy érvelt, hogy a martial law alkalmazása idején a polgári kormányzat megszűnik, ezáltal mindenki katonává válik, és a katonai törvényszékek járhatnak el, azonban ez nem jelenti a habeas corpus sérelmét, mivel a martial law egy speciális megállapodásra utal, amely révén a katonai hatóságok átvállalják a törvények végrehajtását. Ezen állapot mindaddig fennállt, amíg a terület biztonságáért felelős katonai parancsnok ezt szükségesnek tartotta.[197]

Érvelésük ellenére a katonai bíróság felmentette a szenátort, de Jackson továbbra is fogságban tartotta. Észlelve a helyzetet, a szövetségi kerületi bíróság bírája, Dominic A. Hall bíró habeas corpus végzést adott ki, amit a tábornok szintén figyelmen kívül hagyott, és kiadóját is letartóztattatta. Végül Louisiana állam Leg-

[194] Itt az antik hagyományok nyomán a római dictator intézményére gondolt.

[195] DENNISON: i. m. 58. o.

[196] WARSHAUER, Matthew: *Andrew Jackson and the Politics of Martial Law*, Knoxviller, The University of Tennessee Press, 2007, 19–26. o.

[197] DENNISON: i. m. 60–64. o.

felsőbb Bírósága ragaszkodott a korábbi felfogáshoz, és kimondta, hogy a polgári státusz nem felfüggeszthető, és egy település nem nyilvánítható katonai táborrá, mindemellett elismerte a katonai parancsnok szélesebb mérlegelési jogkörét.[198]

Viszont ezzel megkezdődött a főparancsnok veszélyhelyzeti mérlegelési jogkörének kitágítása. Ennek első megnyilvánulásaként az alkotmányos gondolkodásban szétválasztották a military law-t és a martial law-t. James Kent amerikai jogot összefoglaló munkájában úgy fogalmazott, hogy a military law nem más, mint a hadsereg irányítására vonatkozó normaanyag, míg a martial law egy ettől különálló dolog, amely a szükséghelyzet kezelésére irányul, és a katonai parancsnok jogosítványa annak kihirdetése. Ez két dolgot jelenthetett, egyfelől, hogy az alkotmány I. cikk 8. § 14. bekezdésében rögzített jogalkotási felhatalmazása a Kongresszusnak a military law megalkotására vonatkozik, viszont a martial law az elnök főparancsnoki jogosultságának egyik attribútuma.[199]

E téren lényeges változást az 1840-es évek hoztak. Az események kiindulópontja a Dorr-lázadás volt, ahol a felkelők saját alkotmányt fogadtak el, és a kormányok feletti állampolgári ellenőrzést kívánták szélsőséges módon erősíteni. John Tyler elnök biankó jellegű felhatalmazást kapott a lázadás leverésére. Mozgósította a milíciát, bevezette a martial law-t, felfüggesztette a helyi polgári kormányzat szerveit, és kiterjesztette a katonai igazgatást. Több száz embert tartóztattak le és tartottak fogva törvényes vád nélkül, az ő tevékenységüket külön bizottság vizsgálta, hogy kell-e ügyükben tárgyalást tartani vagy sem. Végül öt ember ítéltek el. Rendkívül fontos mérföldkő volt, minekutána a martial law-t kizárólag az állami hatalom fenntartására használták fel, idegen haderő jelenléte nélkül, eredetileg működő civil igazgatás és igazságszolgáltatás ellenére.[200]

Rhode Island polgárai közül többen túlzónak és törvénytelennek tartották a fellépést, és a martial law korábbi értelmezéséből kiindulva két pert indítottak. A kerületi bíróság a beadványokat elutasította, mert az 1841/42-es események sürgető jellege a bíróság szerint okul szolgált a martial law elrendeléséhez és ilyetén alkalmazásához. A kérdés alkotmányos fontossága okán végül 1849-ben a Legfelsőbb Bíróság tárgyalta az ügyet. Addigra viszont mind a tudományos diskurzus, mind pedig a történelmi események átírták a korábbi felfogást.[201]

1846-ban William C. De Hart *Observations on Military Law* című munkájában, valamint John O'Brien *A Treatise on American Military Law and the Practice*

[198] WARHAUER: i. m. 35–39. o.

[199] KENT, James: *Commentaries on American Law*, New York, O. Halsted, 1826. Lecture XVI. of the Jurisdiction of the Federal Courts in Respect to the Common Law, and in Respect to Parties (https://www.constitution.org/jk/jk_000.htm).

[200] SCHUCHMAN, John S.: The Political Background of the Political-Question Doctrine: The Judges and the Dorr War, *The American Journal of Legal History,* 1972/2. szám, 111–125. o.

[201] Luther v. Borden, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849) (https://supreme.justia.com/cases/federal/us/48/1/).

of Courts Martial című művében Kent munkáját követve elhatárolták a military law-t és a martial law-t egymástól. Általános vélekedéssé vált, hogy a martial law az alkotmánynak megfelelően életre hívott intézmény, amely az egyetlen eszköz az olyan állapot leküzdésére, amikor a polgári intézmények működése veszélyben van. De Hart szerint a martial law kihirdetése a katonai törvény hatálya alá tartozó személyekre lehetséges, és a háborús szabályok az irányadók. Ennek fényében szükségszerű a pontos meghatározás, mivel ez a jogbiztonság megtartásának az alapja. Ezzel szemben O'Brien úgy érvelt – amit később az alkotmányos gondolkodás át is vett –, miszerint a martial law kihirdetése annyit tesz, hogy a katonai parancsnok bejelenti, hogy az akarata az egyetlen törvény a területen. És szemben De Hart érvelésével, elutasította a pontos meghatározást, mivel szerinte nem lehetséges előre látni a jövőbeni igényeket.[202] A két munka révén elfogadottá vált a két jogintézmény elválasztása, és egyre általánosabb nézetté vált, hogy vészidőszakban a végrehajtó hatalom kiszélesítésének a kormányzati eszköze a martial law, de átvéve és tartva a szükséges és elégséges klauzulát.

E nézetek tovább erősödtek azáltal, hogy 1846-ot követően az Unió területi kiterjedése kétszeresére nőtt, és közvélekedés szerint az új népesség nem ismerte az uniós intézményeket, és képtelen volt az önkormányzásra, így szükségesnek bizonyult egy törvényeket kiegészítő joganyag, amely végül az unwritten code lett, s mely lényegében martial law alkalmazását jelentette ezeken a területeken. *Daniel Webster későbbi külügyminiszter* korabeli álláspontja jól mutatja, mennyire átalakult az intézmény alkotmányos felfogása, ugyanis véleménye szerint *„a martial law-nak nincs korlátozása, kivéve az, hogy annyit lehet megtenni, amennyi a szükséghelyzet természetéből és jellegéből adódik"*.[203] Lényegében, amire a Rhode Island-i polgárok ügye eljutott a Legfelsőbb Bíróságra, a kérdés alkotmányos válasza készen állt. Taney főbíró érvelése szerint a Rhode Island-i felkelés során a martial law kihirdetése elfogadható, szükségszerű döntés volt, mivel a felkelés háborús állapotot eredményezett. A főbíró szerint a felperes azon érvelése, amely a martial law ősi jelentésén alapult, hibás volt, mivel az állami önvédelem szükségszerűen átalakult az idők folyamán. És az önvédelemnek szükségszerűen a felkeléstől való védelmet is magában kell hordoznia, hiszen az a háború egy formájának tekinthető. Így az alapvető szabadságjogok jogszerűen, szükségszerűen és elégséges mértékig felfüggeszthetőek a rend helyreállítása érdekében. A Luther vs. Borden-ügy-

[202] De Hart, William C.: *Observations on Military Law, and the Constitution and Practice of Courts Martial*, New York, D. Appleton & Co., 1846, 14–17. o.; O'Brien, John: *A Treatise on American Military Law and the Practice of Courts Martial*, Philadelphia, Lea & Blanchard, 1846, 25–27. o.

[203] Dennison: i. m. 75. o.

ben a Legfelsőbb Bíróság deklarálta a kormányzati, elnöki előjogként értékelhető martial law-t.[204]

1856-ban Washington kormányzója az utasítását megtagadó bíróságok bezárását rendelte el a martial law-ra hivatkozva. Caleb Cushing főügyész ekkor már úgy érvelt, hogy a martial law olyan, mint a francia ostromállapot. A kormányzót illetéktelennek tartotta a martial law elrendelésére; azt kizárólag a Kongresszus vagy az elnök rendelhette el.[205] Az ügyből látható módon az 1820-as években megindult változások – betetőzve Taney főbíró 1849-es ítéletben található érvelésével – az 1850-es évekre beértek, és megfelelő hivatkozási alapot szolgáltattak Abraham Lincoln számára, hogy a déli államok elszakadásakor felfüggessze a habeas corpust, és bevezesse a martial law-t.

Az alapvető problémát jelentett viszont a polgárháború kirobbanásakor, hogy nem volt meghatározva, mit is takar a háborús elnök kifejezés, ténylegesen milyen jogkörei vannak az Egyesült Államok elnökének ilyen időszakokban. Az 1860-as évekig az elnök alkotmányban rögzített főparancsnoki jogköre ténylegesen meghatározás nélküli volt. Szemben az angol alkotmányos struktúrával, ahol az uralkodó és kormánya ilyetén jogköre évszázados tartalommal bírt. Az Egyesült Államok kisebb konfliktusai, mint fentebb látható volt, mutattak átalakulást ebben a kérdéskörben is, de a fejlődés nem eredményezett jelentős alkotmányos konfliktust. Viszont a polgárháború, az új típusú hadviselés révén, amely sok tekintetben előrevetítette az első világháború poklát, már anyagháború, totális háború jellege okán, s amiatt is, mert a teljes Uniót érintő jelentős alkotmányos stációként jegyezhető fel. Ekkor ugyanis egy korábban soha nem látott konfliktus feloldására tett intézkedéseket utólag egy nemzethez illően kellett alkotmányosan értékelni. Ehhez viszont a háborús események időszakában szükségszerűen Lincoln elnöknek öndefiníció révén kellett meghatároznia a főparancsnoki jogkört és annak határait. Vagyis azt, hogy miként is kellene értelmezni az elnöki hatalmat háború idején, amelynek során rendezni kellett annak a törvényhozással és az igazságszolgáltatással kapcsolatos relációját, valamint az alkotmány, nemzet védelmének eszközparkját és korlátait.[206]

A polgárháború kirobbanását követően egy héttel, 1861. április 19-én éjjel a baltimore-i helyi hatóságok a legfontosabb vasúti hídjaikat felégették, mert attól tartottak, hogy a városba vezető úton elhelyezkedő északi csapatok bosszút állnak a zavargásokért. Bár a központi kormányzat, így Lincoln is árulásnak értékelte ezt, mert ezzel a központi kormányzatot elvágták a többi északi területtől, de ek-

[204] Neocleous, Mark: From Martial Law to the War on Terror, *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 2007/4. szám, 494–495. o.

[205] Dennison: i. m. 78. o.

[206] Dirck, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, *Perspectives on Political Science*, 2010/1. szám, 20–22. o.

kor még habozott konkrét lépéseket tenni, így a martial law nyújtotta lehetőséggel sem élt. Pedig számos republikánus politikus (Orville Hicman Broening vagy Lyman Trumbull szenátor) sürgették, hogy vesse be a haderőt. Benjamin F. Butler tábornok pedig azzal fenyegette a marylandieket, hogy az elszakadást szorgalmazó (szecessziós) politikusokat le fogja tartóztatni, amelyet Winfield Scott tábornok is szükségesnek vélt. Lincoln viszont április 25-én utasította, hogy minden ilyentől tartózkodjon. Annak ellenére, hogy valószínűsítette, az állam törvényhozása kimondja majd az elszakadást, de mivel törvényes joguk van gyülekezni – érvelt –, és előre nem megállapítható annak jogsértő jellege, így a martial law alkalmazására megfelelő alkotmányos alap nem volt. De már itt is kimondta, hogy várnak és figyelnek, és szükség esetén a habeas corpus intézményét felfüggesztik. Maryland végül nem is szavazott az elszakadás kérdéséről, viszont Scott tábornok továbbra is tartott Washington megtámadásától, mivel 8000 konföderációs katona állomásozott Harpers Ferrynél. A jelentések viszont azt igazolták, hogy nem készültek támadni.

Ennek ellenére április 29-én, a Scott tábornoknak írt parancsában az elnök megadta a jogot neki és az érintett helység parancsnokának a habeas corpus felfüggesztésére a Philadelphia és Washington közötti katonai ellátási útvonalon, ha ellenállást tapasztalnak. A probléma abban állt, hogy nem történt nyilvános kihirdetés, mivel csak lehetőségként adta a jogot, azonban ezzel a polgári hatóságok és bíróságok értesítése is elmaradt. Így több konfliktus alakult ki a helyi bíróságok és katonai szervek között, mikor előbbiek által kiadott habeas corpus végzések végrehajtását utóbbiak megtagadták. Az eljárásból látható, hogy maga Lincoln is vonakodott a felfüggesztést elrendelni, hiszen először habozott, majd pedig egy titkos levélben, feltételes módon engedélyezte azt.[207]

Az első nyilvános kihirdetésre 1861. május 10-én került sor Floridában. Itt az elnök kisebb kockázatot vállalt a habeas corpus felfüggesztésével, mivel Florida állam korábban már nyíltan szakított az Unióval, így Lincoln úgy vélte, hogy az elvált területek lemondtak az Egyesült Államok alkotmánya által biztosított polgári szabadságjogokról. Valójában a Key West-i helyőrség parancsnoka már május 8-án elrendelte ezt, így a két nappal későbbi elnöki nyilatkozat a status quo elismerése volt. Érdekes módon az ezen a területen való elrendeléssel szemben már felemelte a hangját a bírói kar, nevezetesen Taney főbíró – aki, szemben az általa jegyzett 1849-es ítéletében foglaltakkal – úgy nyilatkozott, hogy a habeas corpus felfüggesztésére kizárólag a Kongresszus jogosult, így Lincoln alkotmányt sértett. Érdemes megjegyezni, hogy a bíró marylandi rabszolgatartó volt, demokrata párti

[207] Neely, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991, 4–8. o.

és ebből adódóan a Lincoln-adminisztráció ellensége. Így nem meglepő, hogy Taney állásfoglalásából a Konföderáció területén röpiratok készültek.[208]

Ezt követően egyértelműen határozottabbá vált Lincoln, és egyre egyértelműbb módon úgy vélte, hogy minden eszközt, amely szükséges és alkalmas arra, hogy a helyzetet megoldják és a háborút megnyerjék, azt az elnök felhasználhatja. 1861. június 20-án újabb parancsot adott ki, majd két héten belül elrendelte, hogy a New York és Washington vonalon Scott vagy a helyi parancsnok kiadhatja a habeas corpus felfüggesztését. Mivel lényegében a rendkívüli ülésszakra összehívott Kongresszus előtti beszéde (1861. július 4.) nem változtatott a körülményeken, a Képviselőház csupán annyit tett, hogy bekérte az elrendelő iratokat. Ezzel pedig a törvényhozás hallgatólagosan hozzájárult az elnök ilyetén hatalomgyakorlásához. Ennek fényében Lincoln 1861. október 14-én már az arcvonalnak megfelelően terjesztette ki a habeas corpus felfüggesztésének lehetőségét (ekkor éppen a maine-i Bangorig), és ezt a gyakorlatát a háború teljes időszakában követte.[209] Fontos rögzíteni, hogy ez nemcsak a felfüggesztést jelentette, hanem a katonai bíróságok működését, valamint a katonai közigazgatás polgári fölé emelését, központi kormányzat polgári kontrollja mellett.

Ezzel létrejött egy sajátos amerikai modell, amelyben békeidőben a hatalmi ágak szeparálva vannak egymástól, amit a fékek és ellensúlyok rendszere úgy működtet, hogy az elősegíti a hatalom decentralizációját. Viszont válság idején a hatalommegosztás éles szétválasztása eltűnni látszik, az ellensúlyok és fékek elmosódnak, és a hatalom a végrehajtó hatalom felé koncentrálódik.[210] Ennek elvi alapjait már az alkotmányozás időszakában lerakták a *föderalista gondolkodók*. Véleményük szerint ugyanis *„a jó kormányzat fő jellemzője a végrehajtó hatalom erélye. Nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a közösséget megvédjék külföldi támadástól. Nem kevésbé szükséges a törvények szilárd érvényre juttatásához, a tulajdon megvédéséhez az igazságszolgáltatás megszokott menetét néha megzavaró rendszertelen és erőszakos szövetkezések ellen, a szabadság biztosításához a becsvágy, frakciózás és anarchia próbálkozásai ellen… Gyenge végrehajtó hatalom gyenge kormányzati végrehajtást jelent."*[211] Az erélyes pedig akkor lehet, ha egységes, vagyis nem megosztott, támogatott és megfelelő hatalommal bír.

[208] Neely: i. m. 9–11. o.

[209] Neely: i. m. 14. o.

[210] DePlato, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015, 8. o.

[211] Hamilton, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15., In: Berkes Tímea (szerk.): *Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787–1788)*, Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történész Diákkör kiadványa, 1996, 49. o.

A megfelelő terjedelmű elnöki hatalom az alkotmányban rögzített négy pilléren nyugszik a felfogás szerint:

- *a Vesting-záradékon (II. cikk 1. § 1. bekezdés);*
- *a főparancsnoki záradékon (II. cikk 2. § 1. bekezdés);*
- *az Oath-záradékon (II. cikk 1. § 8. bekezdés); és*
- *a Take Care-záradékon (II. cikk 3. §).*

A Vesting-klauzula alapja az alkotmány II. cikk 1. §-a, vagyis, hogy a végrehajtó hatalom az Amerikai Egyesült Államok elnökét illeti. Ez egy hatásköri csomagot jelöl, amelyet az elnök egyedül gyakorol, a Kongresszus beavatkozása nélkül.[212] Ez volt megfigyelhető akkor, amikor Lincoln a Kongresszus által 1862-ben felállított bizottság (Joint Comittee on the Conduct of the War) közös hatalomgyakorlását kategorikusan elutasította, tudniillik az ennek keretében listázni akarta az általa hűtlennek vélt egyéneket, el akarta távolítani a politikailag gyanús tábornokokat.[213] Az Oath-záradék az alkotmány elnöki esküszövegében lényegében vészidőszaki felhatalmazást lát. Ugyanis a „fenntartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok alkotmányát" fordulat előfeltételezi, hogy támadás esetére az elnök hatáskörét és egyben kötelességét nevesítették az alkotmányozók. „Az Oath-záradék lehetővé teszi az elnök számára, hogy válsághelyzetben megóvja a végrehajtó hatalom integritását…"[214] A Take Care-záradék szintén alkotmányos megalapozottságú, hiszen a II. cikk előírja, hogy az elnök feladata vigyázni a törvények hű végrehajtását. Douglas bíró szerint kétféle alkotmány létezik: a békeidős és a veszélyhelyzeti, – korszakban későbbi – magyarázata szerint ez annyit tesz, hogy vészidőszakban az elnök az alkotmány és az Unió megőrzése érdekében minden szükséges intézkedést megtehet. A főparancsnoki záradék – mely szintén alkotmányos intézmény – szerint a haderőt felhasználhatja veszély leküzdésére. Madison és Gerry szerint ennek terrénumát az adja, hogy az elnöknek képesnek kell lennie a válság kezelésére, akár fegyveresen is.[215]

Ennek a Lincoln által gyakorlatban kialakított, a föderalista gondolkodók által elvi szinten megmunkált rendszernek köszönhetően a válság idején az amerikai modell inkább korlátozások nélküli végrehajtói előjogot jelent, mintsem az alkotmányban felsorolt hatáskört. Ennek a sajátos modellnek viszont részét képezi valamiféle visszacsatolás, lényegében a bírói hatalom oldaláról, hiszen ez a rendszer az angollal ellentétben már nem ismeri a törvényhozás imdemnitási jogát, vagyis

[212] Prakash, Saikrishna B. – Schroeder, Christopher H.: The Vesting Clause, In: *National Constitution Center – Common Interpretation* (https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-ii/clauses/347).

[213] Dirck: i. m. 23. o.

[214] DePlato: i. m. 31. o.

[215] DePlato: i. m. 32–34. o.

hogy utólagosan minden ilyen időszakban hozott döntést, intézkedést alkotmányosnak, törvényesnek ismer el.

A polgárháború után ezt a visszacsatolást az ex parte Milligan-döntés jelentette 1866-ban. Milligant és társait azzal vádolták, hogy a polgárháború időszakában a szövetségi csapatoktól fegyvert akartak lopni, amelyek felhasználásával hadifogolytáborokat támadtak volna meg, végső céljuk pedig több uniós tagállam: Indiana, Michigan és Ohio kormányainak megdöntése volt. Elfogásuk után, mivel a területen a martial law szerint működött az államgépezet, és a habeas corpust felfüggesztették, ezért katonai bíróság elé állították őket, amely mindannyiukat bűnösnek találta. Mivel egyikük sem volt a haderő állományában, ezért kérték a bíróságtól, hogy mondja ki, az eljárás sértette az alkotmányos jogaikat.

A bíróság első körben azt állapította meg, hogy az ítélethozatal idején a polgári igazgatás helyreállt, így lehetőség lett volna a polgári bíróság eljárására. Emellett azt is rögzítette, hogy az alkotmány ismeri a habeas corpus felfüggesztését veszélyhelyzetben, ami az elmúlt években reálisan fenn is állt, így azt elrendelhették, amit az elnök meg is tett. Emellett, ha a rendes bírósági fórum nem működik, akkor alternatív fórumként a katonai hatóságok saját bíróságai is ítélkezhetnek, akár civilek ügyeiben is. A martial law pedig lehetővé teszi a katonai parancsnoknak a területen a mérlegelési jogkört, ha ezzel felruházták. Ugyanakkor – a korábbi gyakorlatot tükrözve – a szükséges és elégséges elvnek megfelelően csak akkor járhatnak el, ha nincs működő polgári bíróság, viszont az adott esetben ilyen már volt. Szintén fontos megállapítása a bíróságnak, hogy egy jelentősebb válság esetében az, hogy az egyik területen még jogszerűen gyakorolja a martial law nyújtotta jogosultságokat a haderő, az nem jelenti azt, hogy másik területen ez már ne lenne alkotmányellenes, így a háború ténye nem elégséges, vizsgálni kell más körülményeket is. Továbbá a habeas corpus felfüggesztése nem jelenti azt, hogy a mögötte húzódó alkotmányos elvet is annulálják, így a felfüggesztés kimondásának és fenntartásának, fennálltának jogszerűségét a bíróság jogosult vizsgálni. [216]

Végeredményben a többségi álláspont a következőket tartalmazza: vészidőszakban a habeas corpus felfüggeszthető, amelynek következtében a végrehajtó hatalom szabadon dönthet arról, hogy valakit letartóztatnak, és ennek nincs alkotmányos akadálya, viszont magának az ügynek a megítélése továbbra is civil bírósági fórum elé tartozik. A felfüggesztésnek a jogszerűségét is vizsgálhatják a rendes bíróságok. Szintén fontos kitétel, hogy civil személy csak feltétlen szükség esetén ítélhető meg katonai fórum által. Így vagy akkor, ha nincs működő rendes bíróság, vagy ha a rendes bíróság ekként dönt. Ha a polgári igazságszolgáltatást a veszélyhelyzet teljesen

[216] HARWARD, Brian M.: *Presidential Power: documents decoded*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2016, 40–46. o.; HARTZ, Emily: *From the American Civil War to the War on Terror – Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court*, Berlin, Springer-Verlag, 2013, 9–24. o.

nem szüntette meg, akkor három esetben lehetséges mégis (vagyis feltétlen szükséges) az, hogy katonai fórum járjon el: nem áll rendelkezésre a bíróság működtetéséhez szükséges munkaerő; az érintett ügy által igényelt titkosság szintjét a polgári bíróság nem tudja biztosítani; és az adott bíróságon a kizárási szabályoknak egyetlen bíró sem felel meg, az ügy pedig észszerűen nem áthelyezhető.[217]

A Texas vs. White-ügyben (1869) a Legfelsőbb Bíróság megerősítette a lincolni hatalomértelmezést. A többségi vélemény megállapította, hogy háború idején az elnöknek joga van alkalmazni a haderőt, és joga van megtenni olyan intézkedéseket, amelyek szükségesek az Unió integritásának megőrzésére alkotmányos keretek között. Ugyanakkor a Kongresszus jogait is fenntartotta a kivételes állapotokban.[218]

Elmozdulást jelentett a struktúrában a posse comitatusnak az újragondolása, vagyis a Kongresszus általi átfogó szabályozása, amely révén a törvényhozás korrekciót hajtott végre a belső anomáliák kezelésének eszközrendszerében. A posse comitatus ősi angol intézmény volt, amelynek köszönhetően a sheriff a 15 évesnél idősebb férfiakat felkérte a béke megőrzésére, a törvények betartatására, zavargások leverésére, bűnözők elfogására. Később a sheriff elveszítette katonai funkcióját, azonban az intézmény tovább élt, és az ország katonai védelmében is szerepet kapott. A kialakuló amerikai gyarmatok is ismerték, és ezen elv alapján szervezték meg a gyarmati milíciákat. Az elsőt 1636-ban Massachusetts közelében a Pequot indiánok fenyegetésével szemben.[219]

Mivel az Egyesült Államok alkotmánya nem tartalmaz kifejezett tiltást a haderő polgári lakossággal szembeni alkalmazására, így – bár azt alapvetően elvetették – az első Kongresszus gyorsan rendelkezett a posse comitatus alkalmazásának lehetőségéről, vagyis arról, hogy a haderő mely esetkörökben legyen igény esetén bevethető polgári személyekkel szemben. E jogkörök két fő csoportra voltak oszthatók, az első az elnöki felhatalmazás, amelyet lázadás, felkelés leverése érdekében gyakorolhatott az elnök. A második pedig a haderőnek a polgári rendészeti hatóságokat kisegítő jogköre volt. Az első tette lehetővé a korai lázadásokkal szembeni hatékony fellépést, amit végül az 1807-es törvényhozás véglegesített. A második esetkör a rendészeti jellegű jogkörök széles tárházát foglalta magában. Az 1792-es Civil Disturbance Regulation lehetővé tette, hogy a marshal felkérje a haderőt a rendfenntartás érdekében vagy bűnöző elfogásának foganatosításához.[220] A szövetségi bíróságok szintén felkérhették a haderőt, vagy arra, hogy döntéseiknek érvényt szerezzen, vagy arra, hogy a bírósági épület számára védelmet biztosítson

[217] Frank, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, *Columbia Law Review*, 1944/5. szám, 641–642. o.

[218] Texas v. White, 74 US (1869), 13.

[219] Jenkins, John Philip: *Posse comitatus* (https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus,).

[220] Engdahl, David E.: The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military Intervention Intervention, *Indiana Law Journal,* 1974/4. szám, 583–590. o.

egyes ügyek megítélésekor. A nyugati határvidéken pedig lényegében az egyedüli bűnüldöző szervként funkcionált a haderő. Az 1854-es Fugitive Slave Act pedig azt tette lehetővé, hogy a katonák közreműködjenek a szökött rabszolgák elfogásában. A választási eljárásban szintén feladatot kaptak, mégpedig a szavazóhelyiségek őrzését.[221]

A haderő igénybevétele a polgári hatóságok részéről bevett gyakorlattá vált, az esetek túlnyomó többségében nem is érintette ez a kivételes hatalom kérdéskörét, hiszen többségében jóval alacsonyabb intenzitású ügyekben nyertek alkalmazást. Jelentős politikai visszhangot az intézmény viszont csak a polgárháború utáni helyreállítás időszakában (1865–1877) kapott. Ugyanis az 1876-os elnökválasztás során a déli államokban a marshalokat a választási törvény végrehajtásában és annak megakadályozásában – ami amúgy az ekkor hatályos jogszabályoknak megfelelt –, hogy a korábbi konföderációs tisztviselők szavazzanak, a haderő jelentős fellépése segítette. A választásokat rendkívül szoros eredménnyel végül Rutherford B. Hayes republikánus jelölt nyerte, azonban elterjedt az a vélemény, hogy a haderő jelentős felvonulása megfélemlítette a déli szavazókat. Így a felálló – demokrata többségű – Kongresszus 1878-ban elfogadta a Posse Comitatus Actet, amely a haderő belső alkalmazását kizárólag az alkotmányban és a kongresszus által elfogadott törvényben engedélyezett esetekben tette lehetővé.

Fontos, hogy a Posse Comitatus Act hatálya nem terjed ki a milíciára – 1916-tól a Nemzeti Gárdára –, mivel azok tagállami ellenőrzés alatt állnak, amíg szövetségi szolgálatba nem hívják őket, így a kormányzó utasítására felhatalmazást kaphatnak a törvényes rend helyreállítására. Szintén ki kell hangsúlyozni – ahogy arra William Winthrop is rávilágított –, hogy a Posse Comitatus Act ellenére az elnök felhívhatja az Insurrection Act rendelkezéseit,[222] így a haderő továbbra is alkalmazható volt belföldön lázadás, felkelés, továbbá olyan tömeges jogellenes cselekmények esetén, amelyek akadályozzák a szövetségi törvények végrehajtását, vagy megfosztják a polgárokat az alkotmány által biztosított jogoktól,[223] továbbá a tagállami milícia támogatásának szükségessége esetén.

A Posse Comitatus Act célja az volt, hogy a szövetségi haderő ne vagy csak szűk körben láthasson el rendészeti feladatokat. A kivételes hatalmi elnöki jogköröket annyiban érintette, hogy szűkebbre szabta a haderő alkalmazásának lehetőségét. Erre világított rá az 1878-as új-mexikói eset is, amikor egy rablóbanda terrorizálta a helyi lakosságot. A kormányzó kérte a helyi katonai parancsnokot, hogy

[221] Campisi, Dominic J.: The Civil Disturbance Regulations: Threats Old and New, *Indiana Law Journal*, 1975/4. szám, 767–770. o.

[222] Elsea, Jennifer K.: *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute CivilianLaw* (https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf), 22. o.

[223] Erre hivatkoztak az iskolai szegregáció megszüntetésére irányuló bírói végzések végrehajtásának érvényre juttatásakor Mississippiben (1962) és Alabamában (1963).

segítsen a bűnözök letartóztatásában, azonban ő a Posse Comitatus Actre hivatkozva azt visszautasította, ugyanis érvelése szerint a törvény tiltja, hogy rendes letartóztatások során a haderő közreműködjön, vagyis addig, amíg az nem jelent felkelést, vagy a jogellenes cselekmények nem érnek el olyan szintet, amit a szokásos körülmények között a polgári szervek ne tudnának kezelni. Végül a helyzet odáig eszkalálódott, hogy a haderő közreműködésére volt szükség. A hadügyminisztérium ki is emelte, hogy a Posse Comitatus Act megakadályozta, hogy az események alacsonyabb eszkalálódási szintjén oldják meg a krízist.[224] A törvény mai napig tartó kritikája, hogy akadályozza a hatékony bűnüldözést, vagy például a terrorizmus elleni fellépést. A haderő belső alkalmazása továbbra is fennmaradt. A törvény elfogadását követő négy évtizedben a jelentősebb sztrájkok letörésére a haderőt vették igénybe, ennek tetőpontjaként 1919/1920-ban a munkásmozgalmakkal szemben 29 alkalommal lépett fel a hadsereg.[225]

Az angol fejlődéshez képest a 19. század végére jól elkülönült módon alkalmazták belső és külső viszonylatban is. Amit tökéletesen visszaad a katonai igazságszolgáltatás 1895-ös kézikönyve, amely elkülönített belföldi martial law-t, amely az ország azon részein alkalmazandó, amelyen megtartották hűségüket, de területükön lázadás, felkelés vagy háború zajlik. E területekre vonatkoznak a fentebbi megkötések. A martial law másik olvasata a haderő minden tagjára vonatkozott háború, felkelés vagy a haderő tagjai által megvalósított lázadás esetén, továbbá vészhelyzetből eredően odatartozó, nem katonai személyekre kiterjedt, valamint mindenki másra, akinek státuszát a törvény egyébként nem szabályozta. A második felosztás egyfelől a katona személyek feletti állandó hatályt tartja fent vészidőszakban, másfelől pedig a megszállt vagy külhoni háborúval érintett területre vonatkoztatja a korlátlan elnöki jogkört és a katonai igazgatást.[226]

Összességében a Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket érintetlenül hagyta a bíróság ex parte Milligan döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. A Posse Comitatus Act a fellépés lehetőségét szűkítette: csak magasabb eszkalációs fokon tette lehetővé a haderő belső alkalmazását, azonban az elnöki kivételes hatalmi jogköröket nem érintette. Lényegében a hosszú 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, mivel szinte korlátlan elnöki jogkört teremtett, amelyet delegáltan helyben a katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatást jelentett. Viszont azáltal, hogy az indemnitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra. Nem elhanyagolható emellett a tör-

[224] ELSEA: i. m. 39. o.

[225] ELSEA: i. m. 34–36. o.

[226] MURRAY, Arthur: *Manual for Courts-Martial*, Washington, Government Printing Office, 1895, 3. o.

vényhozás szerepe sem, hiszen az esetköri jogalkotás (például Insurrection Act), döntéshozás (például háború kérdésében), a költségvetés elfogadása és a haderőre vonatkozó jogszabályok megalkotása révén jelentős ellensúlyt képez.

3.3.4. A kontinentális modell kialakulása és jellemzői – A német és az osztrák kivételes hatalom fejlődése az első világháborúig

Találkozhatunk előintézményekkel a német területeken is,[227] azonban a polgári átmenet – klasszikus időszakához képest – késői, inkább a század közepére tehető megvalósulása okán alkotmányos meghatározottságról és törvényi szabályozásról csak ekkortól beszélhetünk. Az intézmény kialakulására hatást gyakorolhatott ekkorra már a francia ostromállapoti és angol martial law típusú kivételes hatalmi rendszer. Az angol jog, bár mintaértékű intézményeket szült, a „…kivételes állapot tekintetében azonban ily mintául vétel nem történt, mert e tekintetben a franciaországi fejlődés a saját maga lábán haladt és haladt ennek nyomán az európai szárazföld többi részeiben is a hasonló intézmények szabályozása".[228] Kézenfekvő volt a francia szabályozás mintául vétele, hiszen az a napóleoni expanzió során tényleges tapasztalás tárgya lehetett, emellett pedig az alkotmányos struktúra hasonlósága is könnyebbé tette annak használatát, mint a kontinenstől eltérő angolszász gondolkodás átemelését.

Az 1849-es kérészéletű frankfurti birodalmi alkotmány 197. §-a rendelkezett a kivételes hatalomról, amely azt háború vagy felkelés esetén tette elrendelhetővé. A birodalmi vagy tagállami kormány elrendelhette egyes alkotmányos alapjogok felfüggesztését (például házkutatással kapcsolatos garanciák, gyülekezési jog), ehhez viszont összminisztériumi döntésre volt szükség, amelyet a birodalmi vagy tagállami törvényhozás elé kellett terjeszteni. Ha az nem ülésezett, akkor rendelkezni kellett az összehívásáról, emellett a meghozott rendelkezések 14 napig hatályban lehettek.[229]

Jelentősebb hatású a porosz szabályozás, minekutána a későbbi Német Birodalom alkotmányos struktúrájába emelték annak a tartalmát. Poroszországban az 1848. december 5-i alkotmány 110. cikke adott felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak háború és felkelés esetére. Ezen felhatalmazás szerint felfüggeszteni vagy korlátozni lehetett az alkotmány személyi szabadságra, magánlakás sérthetetlen-

[227] Például a hadúri felségjogokból levezethető jogosultságok, vagy ilyen volt a Német Szövetség tagállamon belüli veszélyhelyzetének kezelése, akár másik tagállam hadereje által. Utóbbi – a Szent Szövetséghez hasonlóan – a korábbi, feudális hatalmi, politikai és társadalmi status quo fenntartása érdekében.

[228] Polner Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, *Jogállam*, 1917/1–2. szám, 32. o.

[229] Tóth: i. m. 24. o.

ségére, a törvényes bíróhoz való jogra, a gyülekezési és egyesülési jogra és a sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit.

Az 1850. január 31-i alkotmány 111. cikke úgy rendelkezett, hogy háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy már részben megszállt tartományokban, illetve felkelés esetén a közbiztonság sürgető veszélyekor lehetett elrendelni a hadiállapotot, és szükség esetén a fenti alapjogokat korlátozni.[230] A kihirdetés dob- és trombitaszóval történt, illetve nyilvános hirdetmények vagy lapok útján, továbbá minden alkalommal értesíteni kellett a községi elöljárókat.[231] A részletes szabályok kialakítását törvényi szintre delegálta a törvényhozó.

Tárgyunkban a következő törvényi szabályozás 1851. január 4-én született meg. Követve az alkotmányt, külső és belső veszélyhelyzetet különített el. Háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy részben megszállt területeken az érintett erődítmény parancsnoka gyakorolta a jogosítványokat az erődítmény és a hozzátartozó területek tekintetében, míg a parancsnokló tábornok a hadtest egyéb területeire vagy annak egyes részeire vonatkozóan élhetett e joggal. Belső lázadás esetében főszabályként a hadiállapotot az államminiszter rendelhette el. Sürgős esetben, ideiglenesen az érintett területre az ott szolgáló legmagasabb rangú katonai parancsnok. Utóbbival szemben többletfeltétel volt, hogy a polgári közigazgatás vezetőjének indítványa is szükséges. A törvényhozást azonnal tájékoztatni kellett a kihirdetésről és az alapjogi korlátozásról. Ha nem ültek együtt, akkor a következő ülésszakon be kellett számolni az eseményekről. Utóbbiból látható, hogy a törvényhozásnak lényegében csak deklaratív hatásköre volt hadiállapot esetén, amelyet a királyi – később császári – végrehajtó hatalmi túlsúly eredményezett.[232]

A törvény hatásköri szabályai szükségképpeni és fakultatív jogkörökre voltak oszthatók. Szükségképpeni következménye volt az elrendelésnek, hogy a hadiállapot elrendelését követően az érintett területen a végrehajtó hatalom a terület katonai parancsnokára szállt, akinek utasításait a polgári közigazgatásnak végre kellett hajtani. Szintén szükségképpeni kelléke volt a hadiállapotnak a büntető anyagi jogi szabályok szigorítása. Az egyes bűncselekmények – így a gyújtogatás, az árvíz okozása, a fegyveres erők elleni cselekmények, a polgári vagy katonai hatóságok elleni erőszakos cselekmények, az álhírterjesztés, a zendülés, a tettleges ellenállás, a fogolyszöktetés – súlyosabban voltak megítélendők.[233]

[230] Buza László: Az államjogi kivételes állapot II., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/28. szám, 313. o.

[231] Buza: i. m. (1915b), 314. o.

[232] Kitchen, Martin: *The Silent Dictatorship – The Politics of the German High Comman under Hindenburg and Ludendorff, 1916–1918,* New York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1976, 50–51. o.

[233] Caldwell, Peter C.: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law – The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism,* Durham and London, Duke University Press, 1997, 55–57. o.

Fakultatív következménye volt a hadiállapotnak az alapjogi korlátozások elrendelése, amelyről szabadon dönthetett a terület illetékes parancsnoka. Ami azt eredményezte, hogy az eltérő területeken eltérő veszélyszintekhez lehetett igazítani az alapjogi korlátozást. A meghatározása viszont az illetékes parancsnok diszkrecionális jogköre volt, így annak habitusa, szemlélete is visszatükröződött a korlátozásból, lehetővé téve akár a visszaélésszerű hatáskörgyakorlást. Főként mivel a szabályozás garanciális maximumot nem állapított meg, hanem lehetővé tette a fentebb felsorolt jogok teljes felfüggesztését is. Szintén eshetőleges lehetőség volt a vegyes haditörvényszékek felállítása, amiről szintén az illetékes parancsnok rendelkezhetett. A haditörvényszékek a fenti bűncselekményeken túl többek között ítélkezhettek felségárulás, hazaárulás, emberölés, fosztogatás, vasút vagy távíró rongálása esetében is, akár civil, akár katonai elkövetők esetében is. A törvényszékek öt tagból álltak, kettőt közülük a hely szerint illetékes polgári bíróság elnöke jelölt ki, hármat pedig a katonai parancsnok. Az eljáró tanács elnöke az egyik polgári bíró volt. Az eljárás szóbeli, nyilvános és a védelem megengedett volt. Jogorvoslatra nem nyílt mód az ítéletekkel szemben, viszont a halálos ítéletet az illetékes parancsnoknak meg kellett erősítenie.[234]

A fentiek mellett a leglényegesebb és sajátképi hatáskör a szükségrendelet megalkotásának lehetősége volt, amelynek jellemzője, hogy az a törvénnyel egyenértékű jogszabály, amelyet a törvényhozás maximum helyteleníthetett, de kizárólag az uralkodó joga és kötelezettsége volt annak hatályon kívül helyezése. E jogkör korlátja csupán az volt, hogy az alkotmányt és meghatározott törvényeket nem módosíthattak ilyen rendelettel.[235]

A német egység létrejötte után elfogadott birodalmi alkotmány 68. §-a alkalmazni rendelte a porosz törvényt hadiállapot esetére.[236] Ez alól később kivételt jelentett Bajorország, ahol 1912. november 5-én saját kivételes hatalmi törvényt fogadtak el, bár az lényegében megismételte a porosz jogszabályt.

A birodalmi kivételes hatalom rendszerében az elrendelés joga a közbiztonság veszélyeztetettsége esetén a császárt illette meg. A fentebb bemutatott rendelkezések a Német Birodalomban a kivételes hatalomra vonatkozó joganyag törzsét képezték, anélkül hogy azt harmonizálták volna az alkotmánnyal, ugyanis például az alapjogok alkotmányos meghatározottsága a birodalmi alkotmányban elmaradt,[237] így a konkrét szakaszokra utaló szabályozás maximum analóg módon volt alkalmazható.

[234] Tóth: i. m. 25–26. o.

[235] Ereky: i. m. 565–566. o.

[236] Kitchen: i. m. 50. o.

[237] Lásd ennek okát bővebben Szabó István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*, Budapest, Szent István Társulat, 2002, 144–145. o.

Büntető anyagi jogi szabályait pedig az 1870. május 31-én elfogadott német büntető törvénykönyv megfelelő szakaszai alkották, melynek a fentebb felsorolt bűncselekményekről szóló szakaszai váltották fel a korábbi szabályozást. E szakaszok egységesen úgy rendelkeztek, hogy e bűncselekmények esetében az életfogytiglan tartó fegyházzal büntetendő cselekmények hadiállapot idején halálbüntetéssel sújtandók.[238]

Az Osztrák Császárság a némethez nagyban hasonló kivételes hatalmi rendszert alakított ki. A Habsburgok a neoabszolutizmus éveit követően a sorozatos katonai vereségek hatására kiegyezésre kényszerültek a Magyar Királysággal, valamint alkotmányos reformot kellett végrehajtaniuk a koronatartományok tekintetében. Az 1867. december 21-én kiadott decemberi alkotmány több alkotmánylevélből álló alkotmányos struktúrát hozott létre.[239] Ennek részeként az alapvető jogokat tárgyaló törvény 20. cikke kimondta, hogy a személyes szabadság, a magánlakáshoz való jog, a levéltitok, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság a végrehajtó hatalom részéről ideiglenesen korlátozható, amelynek részletes szabályait külön törvény állapítja meg. A kivételes hatalomról rendelkező törvényt 1869. május 5-én fogadták el. A kivételes hatalmat az összminisztérium rendeletével nyilvánították ki, amelyhez a császár hozzájárulása volt szükséges. A rendeletet közzé kellett tenni a birodalmi törvénytárban. Kivételes hatalom elrendelhető volt háború vagy annak közvetlen veszélye, továbbá belső zavarok esetén, vagyis amikor felségsértő vagy alkotmányt fenyegető, avagy személyes biztonságot veszélyeztető cselekmények tömegesen vagy kiterjedten fordultak elő.[240]

Fontos eltérés a német szabályozáshoz képest, hogy az alapjogok korlátozását konkrét mértékben határozták meg, felső küszöbbel.[241] Tehát míg német területeken a katonai parancsnokok szabadon határozhattak a korlátozás mértékről, addig a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok területén a törvényi szinttől csak enyhébb szabályokat állapíthattak meg. Ezzel itt is lehetővé tették a kialakult helyzethez igazítható alapjogi korlátozást.

A törvény garanciális kereteket teremtve részletezte, hogy a fenti alapjogok milyen terjedelemben korlátozhatóak. A személyes szabadság esetében a bírói ítélet nélkül letartóztatott egyént az illetékes hatóságnak 48 órán belül át kellett adni, ez kivételes hatalom időszakában nyolc napra módosult. A törvény úgy rendelkezett, hogy meghatározott egyének óvadék ellenében sem helyezhetők szabadlábra. Emellett a közrend fenntartása érdekében a közigazgatási hatóságok, ha szüksé-

[238] POLNER: i. m. 33. o.

[239] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010, 11. o.

[240] POLNER: i. m. 38–39. o.

[241] BUZA: i. m. (1915c), 351. o.

gesnek látták, elrendelhették egyes egyének kiutasítását vagy internálását. A magánlakáshoz való jog akként módosult, hogy bizonyos bűncselekmények esetében a házkutatás foganatosításához nem kellett bírói engedély. Az egyesülési jog korlátozása abban állt, hogy új egyesületet csak hatósági engedéllyel lehetett alapítani, régit pedig betilthatott a hatóság. Népgyűléseket egyáltalán nem vagy csak hatósági engedéllyel lehetett tartani. A sajtószabadság korlátozása területén számos lehetőség állt fent. Egyes nyomtatványok megjelenését vagy terjesztését be lehetett tiltani. Postai szállításhoz való jogot közigazgatási úton meg lehetett vonni. Nyomtatvány működése beszüntethető volt. Emellett elrendelhetővé tették, hogy időszaki sajtótermékek a megjelenés után három órával, egyéb nyomtatványok nyolc nappal később válhassanak terjeszthetővé. Korlátozták továbbá a fegyverek és lőszerek gyártását, eladását, birtoklását és viselését, továbbá az útlevelek igénylését és a bejelentkezéseket, valamint a nyilvános helyeken való csoportosulást. Ezek megszegése kihágásnak minősült, amelyet pénzbüntetés és hat hónapig terjedő elzárás szankciójával fenyegették.[242]

Emellett garanciális elemként megjelent az, hogy az elrendelt intézkedésekről a Birodalmi Gyűlést indokolást tartalmazó előterjesztésben tájékoztatni kellett, ennek elmaradása esetén a rendelkezések érvénytelenné váltak.

A fentieken túl egy 1873-as törvény lehetővé tette az esküdtbíróságok ideiglenes felfüggesztését.[243] A büntető perjogról szóló törvény pedig büntetőjogi kivételes állapoti szabályokat állapított meg, amelyek révén az eljárás gyorsult, és a végrehajtást jogorvoslat nélkül kellett foganatosítani. A közös katonai bűnvádi perrendtartás az állam hadereje elleni bűncselekmények esetén kimondta, hogy ilyen cselekmények megvalósítói – akár polgári személyek esetén is – katonai bíróságok által ítéltetnek meg. Ehhez viszont a kivételes állapot mellett szükség volt az igazságügyi miniszter általi kihirdetésre is.[244]

Az alkotmány szintén biztosította a rendeletalkotási lehetőséget. Ennek körében el kell határolni a kivételes rendeletet a szükségrendelettől. Utóbbi főszabály szerint nem kivételes hatalmi eszköz volt, hanem békeidőben, mikor a jogszabály megalkotásának sürgető szükségessége állt fenn, és a Birodalmi Gyűlés nem ülésezett, akkor adhattak ki ilyen rendeletet, amelynek ideiglenesen törvényereje volt. *„Ilyenkor a végrehajtó hatalom – feltéve, hogy az alkotmányjog által megvont határok közt mozog – a szükségrendelet kiadásával olyan jogot gyakorol, amely őt az alkotmány értelmében megilleti. Az a hatáskör, melyben eljár, a saját hatásköre: a törvényhozó hatalom által ideiglenesen ráruházott hatáskör. A végrehajtó hatalom*

[242] Buza: i. m. (1915c), 351. o.

[243] Brauneder, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 204. o.

[244] Buza: i. m. (1915c), 351. o.

itt nem lépi túl a maga hatáskörét és nem követ el alkotmánysértést..."[245] Eltérően a német szabályozástól, ezt a rendeletet a törvényhozásnak később meg kellett erősítenie.[246] A kivételes rendeletet viszont csak a fentebb már felvázolt időszakokban lehetett megalkotni. Alkotmányos felhatalmazás alapján a minisztertanács adta ki a császár előzetes beleegyezésével. Ideiglenes hatályú volt, kizárólag a vészidőszakra vonatkozott. Szintén be kellett mutatni a törvényhozásnak, ennek elmaradása ipso iure érvénytelenné tette, lényegében az alapjogok felfüggesztésének tényleges kereteit, a korlátozások hatályát rendezték benne.[247]

Utóbbi okán vált elkerülhetetlenné, hogy a szükségrendeletek alkotását felhasználják kivételes hatalom idején is. E törvénypótló jogkört felhasználva adott a hadüzenet után Galícia, Bukovina, Szilézia és Morvaország vonatkozásában olyan jogot a legfőbb katonai parancsnoknak, hogy az „*a katonai érdekeknek a politikai közigazgatás terén leendő megóvása végett a tartományi főnökök (helytartók, tartományi elnökök) hatáskörében rendeleteket bocsáthasson ki, parancsokat adhasson és ezek megtartását kikényszeríthesse; a tartományi főnököket és alsóbb fokú közigazgatási hatóságokat pedig kötelezte, hogy a katonai legfőbb parancsnok által kiadott rendeleteket megtartsák és végrehajtsák*".[248] Ugyanis az alkotmány nem tette lehetővé a katonai igazgatás polgári igazgatás fölé emelését és polgári közigazgatási hatáskörök gyakorlását, tehát a szükségrendelet-alkotási jogosítvány felhasználásával de facto és de iure törvényt alkotott a végrehajtó hatalom a jogosítvány megszerzése érdekében. Hadigazdálkodás területén, szintén jogosítványok hiányában 1914-ben és 1917-ben szükségrendeletet alkottak meg. A fentiektől annyi eltéréssel, hogy ezt a kormány kezdeményezte. Célja, hogy „a háború okozta rendkívüli viszonyok időtartamára a gazdasági élet támogatásához és talpra állításához szükséges rendelkezéseket rendelet útján"[249] a kormány meg tudja tenni.

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapoti tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása 1904. március 15-én kezdődött, amikor Friedrich von Beck-Rzikowsky vezérkari főnök mint a mozgósítási és hadireform-bizottság elnöke utasította a Hadügyminisztérium több osztályát egy tervezet kidolgozására. Ennek során 1905-ben több egyeztetés valósult meg a polgári és katonai minisztériumok között. Az elveiben elkészült tervezetet Heinrich Ritter von Pitreich hadügyminiszter 1905. november 14-én azzal adta át Artur Bylandt-Rheidt osztrák belügyminiszternek, hogy az terjessze azt az osztrák minisztertanács elé, és a lehető leg-

[245] Buza: i. m. (1915a), 306. o.
[246] Brauneder: i. m. 220. o.
[247] Ereky: i. m. 553–564. o.
[248] Polner: i. m. 38. o.
[249] Brauneder: i. m. 206. o.

gyorsabban fogadják el azt, mivel a cél az volt, hogy egy ugyanilyen csomagot összeállítanak ezt követően a magyar korona országainak és Boszniának a részére is, ezzel megteremtve egy homogén kivételes hatalmi rendszert az egész Monarchiára nézve. Az első kivételes állapoti tájékoztató 1906 elején készült el, amelynek kidolgozása során észlelték, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt). Ezt az elnevezést Eugen Hordliczka, az Evidenzbüro vezetője nem tartotta megfelelőnek, mivel az nem fedte a tényleges tevékenységét a felállítandó szervnek.[250]

A tájékoztató kivételes állapot idejére végleges formában 1906. augusztus 31-re készült el. Ezzel párhuzamosan megkezdték a Bosznia-tájékoztató kidolgozását, és megküldték a csomagot Magyarországra is. Októberben kiadásra került. Megkapták azt a központi közigazgatási szerveken túl a hadtestparancsnokságok, az erődítmények parancsnokai, a posta- és távírda-igazgatóság. Célja az volt, hogy mozgósítás esetén e szervek már tudják, hogy milyen feladatokat kell ellátniuk, így ennek ismeretében következő év áprilisáig ki kellett dolgozniuk egy saját intézkedési tervet is. A tájékoztató emellett rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) kivételes állapoti felállításáról is.[251]

A tájékoztató felülvizsgálata az átalakult nemzetközi viszonyok okán – például Bosznia annektálásának nemzetközi visszhangja – 1908 októberében megkezdődött. A tájékoztató kivételes állapot időszakára második kiadása 1909-ben készült el. Ez már egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivételes hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Tehát míg a német rendszer alapjogi oldalon volt féloldalas, addig az osztrák hatásköri oldalon. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak.

A tájékoztató úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és a távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladatai voltak: az információk összegyűjtése; annak eljuttatása a megfelelő szervhez; együttműködés megvalósítása; valamint utasítások, rendelkezések kiadása; továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Személyi állomá-

[250] SCHEER: i. m. 14–18. o.
[251] SCHEER: i. m. 19. o.

nyának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki a szervezetén belül. Tevékenységét 24 órában kellett volna ellátnia. Felállítására viszont csak mozgósítás esetén kerülhetett volna sor. A tájékoztató szerint közös szervként jött volna létre a Hadfelügyeleti Hivatal, ezért felkérték a magyar minisztériumokat is tagok delegálására, azonban azok ennek nem tettek eleget, viszont a horvát–szlavón–dalmát területek képviseltették magukat.[252]

A tájékoztató harmadik – ténylegesen a háborúban is alkalmazott – kiadása 1912-ben készült el. Moritz Freiherr von Auffenberg hadügyminiszter, császár elé történő felterjesztése során kérte a Hadfelügyeleti Hivatal mozgósítás előtti felállítását. Többletet jelentett az előző kiadáshoz képest emellett az, hogy lehetővé tette a cenzúrát, az ellenséges államokkal a postaforgalom megszakítását, valamint már nemcsak osztrák területen engedte a polgári személyek feletti katonai joghatóságot, hanem Kelet-Galícia és Bukovina területén is. A Hadfelügyeleti Hivatal élére, 1912. december 9-én Francz Rohr Freiherr von Dentát nevezte ki az uralkodó, amely így tényleges működését már a háború előtt másfél évvel megkezdhette.[253]

Az osztrák kivételes hatalmi rendszerben az alapjogi korlátozások alkotmányosan és törvényi szinten körülhatároltak voltak, kereteit rögzítették. Azonban a végrehajtó hatalom vészidőszaki meghatározottsága nem történt meg törvényi szinten. A kivételes rendeletalkotás az alapjogi rendelkezésekre korlátozódott. Így ezek tényleges definíciója a „tájékoztató a kivételes állapot időszakára" elnevezésű dokumentumban történt meg. Ennek egyes törvények által nem szabályozott rendelkezéseit a szükségrendelet-alkotási hatáskörével élve maga a végrehajtó hatalom alkotta meg, ezzel tette lehetővé többek között a katonai igazgatás polgári igazgatásra történő kiterjesztését, valamint a hadigazdálkodás szabályainak megalkotására történő felhatalmazást.

A kontinentális modellben, eltérően az eredeti francia modelltől, a kivételes hatalmi szabályozás alkotmányosan determinált, alkotmányosan meghatározott intézmény. Az alapvető szabályokat és tényállásokat az egyes alaptörvények rögzítik, míg a részletszabályokat törvényi szintre utalták. Emellett, eltérően a többi kivételes hatalmi rendszertől, megteremtve ezzel a sajátos kontinentális modellt, kezdetektől fogva lehetővé tették végszükség esetén a rendeleti kormányzást, vagy szükségrendeletek megalkotását. Mivel úgy vélték, hogy *„magának az alkotmánynak kell tehát gondoskodnia arról, hogy a kormány még ilyen rendkívüli esetekben se legyen kénytelen törvénysértést elkövetni. Minthogy ez csak úgy lehetséges, ha az alkotmány egyenesen feljogosítja a kormányt arra, hogy a törvények hatályát végszükség esetén a parlament hozzájárulása nélkül is felfüggeszthesse…"*[254]

[252] SCHEER: i. m. 23–28. o.
[253] SCHEER: i. m. 29–30. o.
[254] EREKY: i. m. 564. o.

Lényegében a kialakuló új modell sajátja, hogy abban erős végrehajtói túlsúly jelentkezett, mégpedig az uralkodók jogállása okán, melybe természetszerűen belefoglaltatott a kivételes rendelet megalkotása is. A katonai közigazgatás rátelepítése a helyi polgári közigazgatásra szintén sajátképi megoldás, hiszen ilyen terrénumban nem volt megfigyelhető sem az ostromállapot eredeti francia modelljénél, ahol inkább rendészeti funkciókat látott el a haderő, sem az Egyesült Államokban, ahol főszabály szerint csak pótolhatta az éppen nem működő polgári közigazgatást, sem pedig Brit Birodalom esetében, ahol belföldön szintén inkább rendészeti és hadigazdálkodással kapcsolatos feladatokat valósítottak meg.

A kontinentális modell a fentiek alapján a következőkkel jellemezhető: *a)* kivételes hatalom alkotmányos determináltságú intézmény; *b)* alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát teszi lehetővé; *c)* mind belső, mind külső veszélyhelyzetben alkalmazható; *d)* széles körű a rendeletalkotási lehetőség a végrehajtó hatalom oldalán; *e)* erős a végrehajtói túlsúly, amely az államfő tradicionális jogain is alapult; *f)* katonai közigazgatás polgári igazgatás fölé emelése; *g)* speciális büntető anyagi és eljárásjogi szabályok alkalmazása.

4. A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása

Út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig, kitekintéssel a 20. század önképű kivételes hatalmi szerveire

A kivételes hatalom külföldi modelljeinek kialakulása és korai fejlődése jól mutatja, hogy koherens, egynemű alkotmányos kivételes szabályrendszerről nem beszélhetünk, arra mindig rányomja a bélyegét az adott állam társadalmi, történeti fejlődése és adekvát módon az alkotmány- és jogtörténeti tradíciói is. Így a 19. században kialakult, mondhatni eredeti modellek csupán mintaértékűek, azok egy az egyben való átültethetőségére csekély esély van. Azonban mindegyik vizsgálata számos elméleti és gyakorlati tapasztalatot eredményez, amelyek a saját rendszer kialakítása, korrigálása, javítása során hasznos útjelzőként szolgálhatnak.

Az ez irányú első magyar jogalkotási kísérlet Deák Ferenc nevéhez köthető, aki 1848 nyarán készítette el a törvényhozás felhívására az első ostromállapoti típusú törvényjavaslatot, azonban végül arról a diéta nem szavazott. Ebben az időszakban a kivételes feloldását egy huszárvágással próbálták megoldani, amikor létrehozták a honvédelmi bizottmányt, és mint országgyűlési bizottságot felhatalmazták végrehajtói jogosítványokkal.

Ezt követően hosszú évekig kellett várni az első tényleges nemzeti jogalkotási termékre, amely 1912-ben készült el. A háború előtti években a magyar jogalkotó számos nemzetközi mintát megismerhetett, sőt többnek a működéséről gyakorlati tapasztalatokkal is bírhatott. Érdemes tehát a vizsgálat tárgyává tenni a törvény elemzése során, hogy a korábbi fejezetekben felvázolt eredeti modellekből a magyar szabályozás miket emelt át, s mellettük mely megoldások mondhatóak sajátosan magyarnak. Az angol példából kiindulva viszont érdemes megnézni azt is, hogy a szintén történeti alkotmány keretei között létező Magyar Királyságban, a felhatalmazást adó jogalkotást megelőzően milyen eszközpark állt a végrehajtó hatalom rendelkezésére egy-egy külső vagy belső veszély elhárítása érdekében. Nem veszítve szem elől azt a tényt sem, hogy a belső felhatalmazás alkotmányos kiszakadása a hétköznapi szabályanyagból kizárólag a két világháború között indult meg Nyugat-Európában, így annak ekkor hazánkban is inkább a karhatalmi felhatalmazások feleltethetőek meg.

Jelen fejezetben a magyar jogállami szabályozás kezdeteit tekintem át 1848-tól.[255] Az igazán jellegadó szabályozás, szabályozási kísérletek a kiegyezéstől figyelhetők meg, így ezen fejezet gerincét is ezek adják egészen az első világháború végéig. Ennek során az egyik alfejezet mutatja be a keretszabályozás nélküli időszak felhatalmazási szabályanyagát. A másik a nemzeti jogalkotás előtti időszak törvényjavaslatait. A harmadik az első különleges jogrendi törvényünk megszületését, korabeli kritikáját és rendszerét. A negyedik fejezet célja, hogy bemutassa a jogállami magyar kivételes hatalom születését, annak az eredeti modellekhez viszonyított jellemzőit. Ez pedig, azáltal hogy az eredeti modellekhez képest, azok ismeretében megalkotott nemzeti jogalkotást vizsgálunk, közelebb visz minket a kivételes hatalom fogalmi jellemzőihez, jellemvonásaihoz. Az ötödik alfejezet célja, hogy az első világháborút követő magyar alkotmánytörténetben megjelenő, egyes vészidőszakokhoz köthető szerveket sorba vegye, azok hatáskörét, jellegzetességeit bemutatva választ adjon arra a kérdésre, hogy az Alaptörvényben szabályozott rendkívüli állapot idején jogosított Honvédelmi Tanácsa, egy sui generis saját képi szerv, vagy egy hosszabb, a történelmi folyamatokba és a jogfejlődésünkbe beágyazott folyamat eredményeként létrejött intézmény.

4.1. A HONVÉDELMI BIZOTTMÁNY – MINT „KORMÁNY PÓTLÓ" ORSZÁGGYŰLÉSI BIZOTTSÁG

Jellasics horvát bán 1848. április 19-én kimondta Horvátország elszakadását a Magyar Királyságtól, és kijelentette, hogy ezt fegyverrel is megvédi, emellett rögzítette hűségét a Habsburg-dinasztiához. „A délvidéken lakó szerbek hasonlókép nagy zajjal mondták ki, hogy sorsukat el akarják választani a magyarokétól, az országból egy jó darab részt… kihasítottak magoknak »Vajdaság« cím alatt s ősi módra vajdát és pátriárkát választottak."[256] A szászok tiltakoztak az unió ellen, és nem ismerték el a magyar kormány fennhatóságát, emellett megtagadták az újoncállítást, és folyamatosan lázították a románokat a többségi magyarsággal szemben.[257]

Ezen események hatására az Országgyűlés július 29-én felhívta a kormányt, hogy készítsen törvényjavaslatot ostromállapot témakörében, ugyanis, ahogy az egyik képviselő hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés „midőn az alvidékről érkező hírek minden hazafi keblében aggodalmat keltenek; midőn a pártütő bánt, Jel-

[255] Ezt megelőző időszak előintézményeit lásd bővebben Mezey Barna: A kivételes hatalom jogi természete, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 25–34. o.

[256] Szeremlei Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867, 8–9. o.

[257] Szeremlei: i. m. 7–11. o.

lachichot, Bécsben fáklyás zenével tisztelik meg: akkor a lázadás és különösen a reactionális mozgás elnyomására az egész országban ki akarja a martiális törvényt hirdettetni és alkalmazását a ministériumra bízni"[258]. Ennek megfelelően – és rendkívüli gyorsasággal – július 31-én Deák Ferenc a ház elé terjesztette a Vésztörvény lázadás esetére elnevezésű törvényjavaslatát, amely két fejezetben tárgyalta a vészidőszaki felhatalmazásokat, az első nagyobb fejezet az ostromállapotról szólt, míg a második az ostromállapotban rögtönítélő bíróságokról.

A kormány nem kívánt ilyen széles körű felhatalmazást, Deák úgy fogalmazott a törvény előterjesztése során, hogy „én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény dictátori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom… újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kértük e nagy hatalmat".[259] A tervezetből így nem született törvény, a kormány – főként Deák és Szemere – szívesebben vette volna, ha az ostromállapot és a statárium gyakorlásának terheit a hadsereg viseli, azonban így sem magának, sem annak nem jutott törvény által szentesített felhatalmazás. „Bármint volt is azonban, az mindenesetre tény, hogy a javaslat plénumbeli tárgyalása ekkor még elmaradt, és csak jóval később, Debrecenben került az annak II. fejezetében szabályozott vészbíróságok problémája újra a törvényhozás elé."[260] A Honvédelmi Bizottmány által előterjesztett ún. vésztörvényt 1849. február 13-án fogadta el a képviselőház.

A vészidőszakok kezelésére felhatalmazás nélküli minisztérium 1848 augusztusának végén megpróbálta elsimítani a magyar és az osztrák kormány közötti nézeteltéréseket, azonban az osztrák kamarilla válasza Jellasicsnak a horvát báni méltóságba történő provokatív visszahelyezése volt. A magyar kabinet jelentős része ennek hatására a lemondás mellett döntött. September 11-én Batthyány Lajos miniszterelnök is követte ezt a példát, és bejelentette lemondását, azonban továbbra is reménykedett annak lehetőségében, hogy sikerül kiépíteni az alkotmányos monarchia intézményeit, és ebben partner lesz a Habsburg-dinasztia is. István nádor bizalmával kitüntetve ismét megkezdhette a kormányalakítását.

Kossuth viszont már úgy vélte, hogy „vagy végének kell szakadni tüstént ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, amelly végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A ministerium, a melly így meg van kötve, mint ez, nem mentheti meg a hazát."[261] Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett olyan bizottság felállítására,

[258] Tóth Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig.* Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982, 9. o.

[259] Tóth: i. m. (1982) 12. o.

[260] Tóth: i. m. (1982) 12. o.

[261] Budapest, 1848 szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet, Barta István (szerk.): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth*

amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Batthyány tiltakozását fejezte ki. Eredményeként a képviselőház elhalasztotta a tábori biztosok kiküldését, a hattagú választmány összetételének meghatározását pedig elnapolta.[262] Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg, tagjai voltak Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre. Másnap Kossuth kezdeményezte, hogy az egyedül maradt miniszterelnök mellé a ház küldjön egy „comitét", amely segíti annak munkáját. „Az alig leplezetten a Honvédelmi Bizottmányt a miniszterelnök mellé delegálni kívánó szándék ismét csak meghiúsult. Ekkor még nem érkezett el az idő a Honvédelmi Bizottmány és a végrehajtó hatalom összekapcsolására."[263] A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját szintén létrehozott egy bizottságot három taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes, Eszterházy Mihály) és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor. Ezt a szervet sikerült is még Batthyány kudarca előtt életrehívnia, úgyhogy amikor a megbízott miniszterelnök véglegesen lemondott, a kormány fennakadás, sőt zökkenő nélkül ment át az új kezekbe."[264] Szeptember 25-én ugyanis az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.[265] Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Mindkettő érvényességéhez szükség lett volna a miniszterelnök ellenjegyzésére.

Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízza meg. „Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá

Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár, letöltve: 2020. 05. 30.)

[262] Mezey Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról.* Budapest, Logod Bt., 2001, 220–221. o.

[263] Mezey: i. m. (2001) 221. o.

[264] Ember Győző: Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 1948/1–4. szám, 151. o.

[265] Urbán Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 2002/4. szám, 742. o.

alakult át."[266] Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, mellyeket jelenleg az ország állapota megkíván".[267] E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormánnyá vált a Bizottmány".[268]

Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. „Ez azt jelentette, hogy az államtitkárok, akik a miniszterek lemondása óta a szakminisztériumokat ténylegesen vezették, tagjai lettek a honvédelmi bizottmánynak. Másrészt pedig azt eredményezte, hogy a honvédelmi bizottmány az államtitkárokon keresztül közvetlen kapcsolatba került a minisztériumokkal, befolyást gyakorolhatott rájuk."[269] Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Október 3-án pedig tagság tekintetében érte el végleges létszámát, hiszen a felsőházi tagok is kiegészültek két új taggal, Jósika Miklóssal és Somsich Pongráccal. Utóbbi nem vállalta a feladatot, így a Honvédelmi Bizottmány 12 fő taggal és az államtitkárokkal folytatta tevékenységét.

Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szük körben, melly eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki."[270]

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg. „Ez a határozat azt jelentette, hogy a minisztérium örökébe a bizottmány lépett, ugyanolyan hatáskörrel, mint amilyennel a minisztérium rendelkezett, de jóval nagyobb önállósággal és így hatalommal, mert míg a

[266] EMBER: i. m. 155. o.

[267] Budapest, 1848 szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

[268] MEZEY: i. m. (2001) 222. o.

[269] EMBER: i. m. 156–157. o.

[270] Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.*

minisztérium az országgyűlésen kívül a királytól és helytartójától is függött, addig a bizottmány csak az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Ez a felelősség csak formaszerinti volt, a gyakorlatban a ház a bizottmány intézkedéseit csak tudomásul vette és helyeselte."[271]

A minisztériumokat az államtitkárok révén becsatornázták tehát a Bizottmányba, hatáskörük közül az országos fontosságú ügyeket mind a Bizottmány elé kellett terjeszteni, így nyilvánvalóan az apparátus egy részét is át kellett mozgatni a miniszterelnöki irodából lett honvédelmi bizottmányi irodába. A testületi, kollegiális jellegű ügyvitel azonban a gyakorlatban lassú és körülményes volt. Ezért Kossuth novemberben átszervezte a struktúrát, és élt a tagok teendőinek meghatározásával, és egy-egy bizottmányi taghoz meghatározott feladatot rendelt (például Szemere Bertalan igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek). Újraszervezte a munkarendet is, a Bizottmányt mentesítette az adminisztratív jellegű ügyek intézésétől, azokat a szakminisztériumoknak kellett ellátni, amelyek irányítását a Bizottmány egy-egy tagja látta el, viszont ezzel megszűnt a korábbi kettősség, így az állomány visszakerült az eredeti helyére.

A Bizottmány az átszervezésekkel hasonlóbb lett a kormányhoz, eltérés, hogy nem volt önálló miniszteri felelősség, tagok függtek az elnöktől, aki minden beadványról maga vagy az elnöki iroda vezetője, Stuller Ferenc által megállapította, hogy elnöki ügye-e vagy sem az ügydarab, így a politikailag kényes ügyeket Kossuth magánál tartotta. „Voltaképpen Kossuth maga kormányozta az országot a szabadságharc kezdetétől egészen annak végéig[272]."[273]

Fontos rögzíteni, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem mint kormányhatóság alakult meg, hanem mint a törvényhozás egy bizottsága. Egyfelől kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához… Nem arról van tehát szó, hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé… hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg."[274]

Eme hatalomgyakorlási metódus sokkal inkább jellemző volt az abszolutista berendezkedésre, vagy például a Kossuth által is felhívott forradalmi (jakobinus)

[271] EMBER: i. m. 158. o.
[272] Április 14-től a végrehajtó hatalmat, mint kormányzó elnök gyakorolta.
[273] EMBER: i. m 165. o.
[274] MEZEY: i. m. (2001) 226–227. o.

diktatúrára,[275] ez természetszerűen abból adódott, hogy „az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökítik át, csak más előjellel az új rend parancsára"[276] Viszont ez nemcsak az erőszakszervek sajátja, hanem a legitimációs jellegű kivételes állapotok önmagukat legitimáló rezsimjeinek is.

A Honvédelmi Bizottmány tehát összességében egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök okán valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát.[277]

4.2. A VÉGREHAJTÓI JOGKÖR TÁGÍTÁSA KÜLÖNLEGES ÉS KIVÉTELES HELYZETEKBEN A DUALIZMUS IDŐSZAKÁBAN

A kiegyezést követően még a vajúdás óráit pihenve, de már megjelent az igény az állam önvédelmi hatékonyságának növelésére vészidőszakok idejére. A *katonai védelem* terén a véderőtörvény vitája során Deák Ferenc úgy fogalmazott, hogy *„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezhessék a haza védelmére."*[278] Ennek ellenére az „ostromállapot" szabályozása elmaradt, amire közel 50 évet kellett várni.[279]

A kor gyakorlatát követve a védelmi alkotmány tartalmazott olyan szabályokat, amelyek a végrehajtó hatalom mozgásterét bővítették belső és külső támadás esetén. Ennek határait azonban átfogó törvény nem rendezte, így azok többségében

[275] Tóth: i. m. (1982) 13. o.

[276] Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

[277] Lásd például a francia forradalmi ostromállapot hiányosságait: Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, *Iustum, Aequum, Salutare,* 2017/4. szám, 180–181. o.

[278] Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában, In: Deák Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Budapest, Osiris, 2001, 523. o.

[279] Törvényjavaslatok készültek, azonban azok többsége még a házig sem jutott el. Ezeket röviden a következő fejezetben mutatom be.

meglehetősen széles értelmezési lehetőséget biztosítottak a feljogosítottak számára. Láttuk, hogy ez nem példa nélküli, hiszen Angliában a Riot Act is tág értelmezési teret engedett, és ezt csak kismértékben ellensúlyozta az igazságszolgáltatás által nyújtott korrekciós jogkör. Haderő esetében utóbbi nálunk lényegében elmaradt, így alkotmányos ellensúlyt a felelős minisztériumi rendszer eredményezhetett volna. A véderőről szóló 1868. évi XL. törvény úgy fogalmazott, hogy „A hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének *külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fenntartása*."[280] Ezzel „a jogalkotó egyértelműen állást foglalt, hogy „speciális szabályozás mellett, de meg kell tartani annak a lehetőségét, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak szerveket a legszélesebb körben, a hatékonyság maximalizálásával használhassák fel…".[281] *Míg a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk felhatalmazást biztosított – ha nem is túl széles körben, de kellően ködösen fogalmazva – a honvédelmi miniszternek arra, hogy jogosult „mindazon intézkedésekre, melyek a honvéderőnek gyors kiállítására és harczképességnek állandó fenntartására megkívántatnak"*,[282] továbbá „ha a fővezérség az országnak csatatérré leendő előkészítését követelné, ez iránti közreműködésre".[283] Az *ilyen jellegű karhatalmi fellépésre akkor kerülhetett sor, ha a rendőrség vagy csendőrség nem volt képes a kialakult helyzet orvoslására*. A karhatalom kifejezés használata ebben a korban így kifejezetten a fegyveres erő törvényesség vagy közrend[284] helyreállítása érdekében való

[280] *A véderőről szóló* 1968. évi XL. törvény 7. §.

[281] Farkas Ádám: Szemléletváltás védelmi aspektusban! *Pázmány Law Papers,* 2015/18. szám, 10–11. o.

[282] *A honvédségről szóló* 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés i) pont.

[283] *A honvédségről szóló* 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés k) pont.

[284] A munkásság köre, ahogy Nyugaton, úgy a Magyar Királyság tekintetében is érdekes képet mutat a szabályozás tekintetében, hiszen a mozgalmaikkal szemben számos esetben történt karhatalmi fellépés, emellett pedig hazánkban is azonosították annak szükségességét, hogy óvni kell a termelő réteget, és integrálni kell a társadalomba, így a szabályozás hármassága volt megfigyelhető: kriminalizáció, karhatalmi tevékenység és szociális jellegű jogszabályok. A kriminalizáció tekintetében lásd bővebben Szépvölgyi Enikő: Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye. *Diskurzus* 2019/1. szám, 36–48. o.; Szépvölgyi Enikő: Dologház, avagy a közveszélyes munkakerülőkkel szembeni védekezés büntetőjogi eszköze. *Sic Itur ad Astra* 2018, 149–169. o. Karhatalmi tevékenység tekintetében lásd bővebben Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi fellépésének gyakorlata, In. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 2014/39–42. szám, 143–154. o.; Vedó Attila: A haderő karhatalmi tevékenysége 1867–1918, In. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 2014/39–42. szám, 155–165. o. Szociális jogalkotás tekintetében lásd Kelemen Roland: A polgári kor társadalombiztosítása – Társadalombiztosítási bíráskodás a polgári korban. In: Molnár Andrea – Széplaki László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX–XX. század fordulóján,* Győr, Győri Ítélőtábla, 2019, 149–174. o.; Szépvölgyi Enikő: Gondolatok az állami gyermekvédelemről szóló törvénycikkek 120. évfordulójára. In: Mezey Barna (szerk.): *Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában.* Budapest, Gondolat Kiadó,

igénybevételét jelentette. Emellett viszont csendőri karhatalomról szintén beszélhettünk, amely viszont teljes jelentéstartamának szűkebb szegmensében jelentette a csapaterő jelentősebb erőhatalmat igénybe vevő alkalmazását.[285]

A *sajtószabadság* sajátos korlátozása alakult ki a sajtójog területén a kiegyezést követő években, ugyanis a minisztertanács berkeiben formálódott azon gyakorlat, hogy a magyar állammal szembeni ellenséges hangú külföldi lapok postai szállítási jogát megvonták a Magyar Szent Korona országainak területére.[286] Az 1848-as Szemere-sajtótörvény ugyanis nem rendelkezett a külföldi lapokkal kapcsolatos rendészeti lehetőségekről. A meglévő lehetséges szankciókat nem tudták alkalmazni (pl. letiltás, sajtóvétség szankcionálása), a diplomáciai út járhatósága pedig meglehetősen kétséges volt, viszont a sajtóorgánumok postai szállítási jogára vonatkozó szabályokat nem rögzítették alkotmányos törvényekben.[287] Így mikor 1868 novemberében az Andrássy-kabinet választ előtt állt, hogy miként lépjen fel a *Perseveranza* című román lap ellen, amely folyamatosan ellenséges hangot ütött meg Magyarországgal szemben, a kereskedelemügyi miniszter javaslatára a minisztertanács e lap postaszállítási jogát megvonta, ezzel pedig a magyarországi terjesztését lehetetlenné tette.[288] Mivel a képviselőházban ezzel az eljárással szemben komolyabb fellépés nem történt, így a kormány és az azt követő számos kabinet bevett gyakorlatává vált az ilyen és hasonló hangvételű lapok postaszállítási jogának megvonása. Emez ügymenetet a dualizmus mindenkori kormányai a Monarchia fennállása során mindvégig gyakorolták, amely eredményeként több száz külföldi lap e jogát vonták el.

A *katonai bűnvádi perrendtartás és az azt kiegészítő határozványok* kivételes felhatalmazást tartalmaztak mozgósítás idejére, amikor is lehetőség volt a katonai igazságszolgáltatást kiterjeszteni polgári személyekre is „az állam hadi ereje ellen

2021, 316–323. o.; Szépvölgyi Enikő: A dualizmuskori állami gyermekvédelem és a szegényügy összefüggései. *Jog Állam Politika*, 2020/3. szám, 101–116. o.

[285] Lásd bővebben Parádi József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári központosított, közbiztonsági őrtestület 1881–1945*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2012; Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a dualizmus idején, In: Parádi József (szerk.): *Magyar-rendvédelem-történeti tanulmányok*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2015, 281–300. o.

[286] Lásd bővebben Révész T. Mihály: A külföldi lapok magyarországi rendészete a dualizmus első éveiben, In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 467–480. o.

[287] Révész T. Mihály: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon 1867–1875*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986, 58. o.

[288] Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 1868, 1868. 11. 12., 50. ülés. 1. napirendi pont, 3. o. A miniszteri értekezlte a határozat végrehajtásával a kereskedelmi minisztert bízta meg.

elkövetett büntettek miatt…".[289] Ezen túlmenően a bírói felsőbbségi joggal rendelkező parancsnokot ruházták fel több bíróságot megillető hatáskörrel.[290] A szóban forgó rendelkezések legsúlyosabb hiányossága, hogy a kötelezően alkalmazni rendelt[291] katonai bűnvádi perrendtartást a magyar országgyűlés soha nem fogadta el, az az osztrák perrendtartás magyar nyelvű fordítása volt, amely nyilvánvaló szervezeti eltéréseit rendeleti úton kívánták orvosolni.[292]

A kérdés bújtatva és az eredeti céltól jelentősen eltérve megjelent a *törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikkben*, amely 64–65. §-ai lehetőséget biztosítottak a végrehajtó hatalom számára, hogy a központi akaratot nem vagy nem pontosan teljesítő, alispán vagy polgármester által vezetett hivatal apparátusával a főispán szükséges mértékig rendelkezhetett, és azokat a tisztségviselőket, akik utasításainak nem tettek eleget, felfüggeszthette és elmozdíthatta, végső soron pedig ezzel nyugdíjigényüktől megfoszthatta őket. E kivételes felhatalmazást a főispán a kabinet akaratának teljesüléséig gyakorolhatta.[293] Eme szabályozás rendkívüli mértékben sértette az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok alkotmányos jogait, ugyanis nem tett különbséget alkotmányos és alkotmányellenes végrehajtó akarat között, csupán egy huszárvágással eltávolította a vármegyék alkotmányos hatáskörét – amit Ereky István az egyik fő feladataként deklarált[294] –, vagyis az alkotmányvédő szerepét.[295]

[289] Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére, Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1903, 4. §.

[290] A bírói felsőbbségi jog azon parancsnokok speciális jogosítványát jelentette, akik eredeti vagy delegált hatáskörben gyakorolhatták a büntetés és megkegyelmezés jogát. A bírói felsőbbségi joggal rendelkező parancsnok óvó tekintete az eljárás teljes terrénumát lefedte, az eljárás megindításától az esetleges végrehajtásig. Szükség esetén bármely szakban érvényesíteni tudta akaratát, a „megfelelő" irányba terelhette az eljárást. Lásd bővebben Kelemen Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

[291] A honvédelmi miniszter 665/eln. számú körrendelete, A katonai büntető perrendtartás című könyv megjelentetése és elosztása tárgyában, In: Farkas Ádám (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1867–1945) I.*, Budapest–Győr, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 201. o.

[292] Lásd bővebben a szabályozást Farkas Ádám – Kelemen Roland: A dualista időszak katonai igazságszolgáltatása az 1912-es nemzeti jogalkotás előtt, *Szakmai Szemle*, 2016/1. szám, 171–184. o.

[293] *A törvényhatóságokról szóló* 1886. évi XXI. törvénycikk 64–66. §.

[294] Ereky István: Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán, In: Meszlény Artúr (szerk.): *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, Budapest, Franklin-Társulat Bizománya, 1914, 51. o.

[295] A vármegyék a feudális magyar állam alkotmányának védőbástyáit jelentették a Habsburg abszolutista törekvésekkel szemben, ennek eszköze volt a *vis inertiae joga*, amely alapján a vármegye közgyűlése megtagadhatta olyan uralkodói vagy dikaszteriális szervek által kibo-

E szabályozás alkotmányos neurózisát az 1905/06-os alkotmányos válság tette láthatóvá,[296] ugyanis a darabontkormány tényked̈ése rávilágított a szabályozásban rejlő valós veszélyekre. Tisza István kormánya az ellenzék folyamatos obstrukciói okán még a legszükségesebb törvényjavaslatokat sem tudta megtárgyalni, így 1905-ben választásokat írtak ki, ahol a kormánypárt vereséget szenvedett, azonban az uralkodó – akinek a többséget szerzett koalíciót kellett volna megbíznia kormányalakítással – a legnagyobb meglepetésre Fejérváry Géza volt honvédelmi minisztert, a darabonttestőrség volt kapitányát nevezte ki miniszterelnöknek, így olyan kormány alakult, amelynek nem volt parlamenti többsége. Az ún. darabontkormány parlamenti többség híján a vármegyékkel olyan adót kívánt beszedetni, illetve olyan katonai létszámot kívánt kiállíttatni, amelyeket a képviselőház nem szavazott meg, a vármegyék ezeket alkotmányos jogaikra hivatkozva megtagadták. A kormány azonban a vármegyék alkotmányos Achilleséhez nyúlt, vagyis a fentebb ismertett törvény felhatalmazásával élve Kristóffy Károly belügyminiszter megszüntette az ellenálló vármegyei tisztségviselők illetményeinek folyósítását, a vármegyék élére új főispánt vagy kormánybiztosokat állított, letörve ezzel az ellenállást.[297] A korabeli sajtó éles kritikával illette a kormány tevékenységét, a *Budapesti Hírlap* hasábjain „barbár és egy modern állam jogrendjébe nem illő…"[298] büntetésről írt a későbbi belügyi államtitkár, közigazgatási és szociológiai szakíró, Vadnay Tibor,[299] máshol kiemelték, hogy „a kormány úgy rendezkedik be s úgy intézi az ország ügyeit, hogy a békés kibontakozás sikerében hinni alig lehet".[300] A darabontkormány tevékenységére válaszként[301] az azt követő koalíciós kormány

csátott normák végrehajtását, amelyek törvénybe vagy alkotmányba ütköztek. A dualizmus közvéleményében élt még ezen nézet, ez világlik ki a *Budapesti Hírlap* cikkéből is, amely úgy fogalmazott a darabont kormány regnálását követően, hogy „az alkotmány lelkes és áldozatkész védői voltak a vármegyei tisztviselők". – A válság – *Budapesti Hírlap*, 1906/45. szám, 3. o.

[296] Az odavezető utat lásd bővebben Barna Attila: „Ha a hecczet szeretik" – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft. (2017) 65–80. o.

[297] Bottlik József: A törvényhatósági önkormányzat, *Budapesti Hírlap*, 1906/128. szám, 1–3. o.

[298] Vadnay Tibor: Modern Aranybulla, *Budapesti Hírlap*, 1906/260. szám, 1. o.

[299] Tudományos munkásságból érdemes kiemelni az első világháború utolsó évében megjelent, helyzetértékelő művét. Lásd bővebben Vadnay Tibor: *A magyar jövő – Közgazdasági- és szociálpolitikai tanulmány*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.t. Kiadása, 1918.

[300] Issekutz Győző: A főispán, *Budapest Hírlap*, 1905/358. szám, 3. o.

[301] A válasz egy másik arcát mutatja Ady Endre pere a kincstárral szemben. Lásd Kelemen Roland: Ady Endre pere a Magyar Királyi Kincstárral szemben. Megjelent az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport blogjában, a Jog.történet oldalán 2021. október 25-én.

1907-ben a garanciális panasz elbírálásának hatáskörével ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot.[302]

Szintén e törvény tartalmazott már a kivételes hatalom előzményeként is kezelhető rendelkezéseket mozgósítás idejére, ugyanis kizárta a garanciális panasz lehetőségét *„mozgósitás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósitottsági viszonynak egész tartama alatt a mozgósitással és a mozgósitottsági viszonynyal összefüggésben álló rendeletekkel szemben...".*[303] Ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter ezt alaposan meg is indokolta. „A mozgósítás a legfontosabb és legkényesebb katonai müvelet. Itt az állam biztonságáról lehet szó, melynek megvédése mindenekfeletti érdek. A bíróság nem alkalmas szerv arra, hogy ilyen ügyekben ítélkezzék. A bíróság kizárólag a törvényességet vizsgálhatja s ez nem lehet kizárólagos szempont ott, hol az állam legéletbevágóbb érdekei, esetleg léte forognak kérdésben"[304] – világította meg a kormány álláspontját a tárcavezető. A törvényhozás tehát az állam létét a legfontosabb érdekként kezelte, így a mozgósítás esetét kivonta a Közigazgatási Bíróság[305] alkotmányvédő hatásköréből, és ezzel egyértelmű előjelét adta annak, hogy háború idejére olyan kivételes felhatalmazások biztosítását tekinti

[302] A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi XL. törvénycikk.

[303] A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk 4. § b) pont.

[304] Ifj. Andrássy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslathoz, In: *Képviselőházi irományok,* 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány, 36. o.

[305] Közigazgatási Bíróság előzményeiről, szerepéről, tevékenységéről lásd bővebben Stipta István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019; Stipta István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884–1896), In: Kis Norbert – Peres, Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 367–374. o.; Stipta István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei, *Jogtörténeti Szemle,* 2015/3. szám, 40–45. o.; Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, *Jogtörténeti Szemle,* 1997/3. szám, 117–125. o.; Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története,* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019; Patyi András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája, In: Peres Zsuzsanna – Bagossyné, Körtvélyesi Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk..." A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére,* Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019, 89–104. o.; Nagy Péter: Külföldi minták és főbb irodalmuk a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmában, *Pro Publico Bono,* 2018/4. szám, 114–151. o.; Balogh Judit: Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban, In: Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft. (2017) 53–64. o.; Papp László: Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica,* 2017/1. szám, 69–81. o.

szükségesnek, amelyek ideiglenesen korlátozzák a kialakuló jogállami garanciarendszernek az operatív végrehajtói működést korlátozó lehetőségeit.

Az ilyen törvény megalkotásának égető voltát legjobban a Bosznia-Hercegovina annektálását követően kiadott rendelet jelezte, amelyben a kormány alkotmányos felhatalmazás hiányában korlátozta a sajtószabadságot. A katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról szóló 875/1909. számú királyi minisztériumi rendelet megtiltotta a hírlapoknak *„a véderő elhelyezéséről és mozdulatairól... a m. kir. minisztérium a fegyveres erő állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősitvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről és minőségéről, vagy szállitásáról..."*[306] való közlést, és ennek megszegését a Csemegi-kódex 456. §-ába foglalt – a katonai bünető kódexhez hasonlóan – „az állam hadi erejére és hadi védelmére vonatkozó titok tiltott közlés-e"[307] elnevezésű tényállásban foglaltak szerint rendelte büntetni, amely akkor volt alkalmazandó, ha „...az állam védelmi érdekeit és biztonságát, amikor a hűtlenség fogalma alá nem vonhatván, ily titok közlésének tilalma külön büntetési sanctio felállítását szükségli...".[308] Meg kell jegyezni, hogy akár súlyosabb esetben a hűtlenség tényállását is el lehetett követni sajtó útján, ugyanezen tényállási elemek megvalósításával. Ezt a rendeletet – három esztendő múltával – a kormány hatályában megerősítette.[309]

E jogszabályok a vizsgált korszakban nem jelentettek példa nélküli végrehajtó jogkörszélesítéseket. A katonai büntetőjogi szabályok esetében a nemzeti szabályozás elmaradása miatt amúgy is az osztrák joganyag volt a korszakban hatályban, így sokkal inkább az osztrák kivételes hatalmi gondolkodást tükrözi, mintsem az önálló magyar állam jogi gondolkodását.[310] A haderő karhatalmi jellegű felhasználása pedig szintén általánosnak tekinthető a korszakban, talán egyedüli tilalomnak az Egyesült Államok Posse Comitatus szabályát tekinthetjük, de, mint fentebb láttuk, annak értelmezése és haderő alkalmazása is eltérést engedett a gyakorlatban. Valódi korlátozást e téren a szükségállapoti jellegű szabályok első világháború utáni megjelenése eredményezhetett volna, azonban ekkor azok még

[306] A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról, Magyarországi Rendeletek Tára (továbbiakban MRT.), Budapest, 1909, 265. o.

[307] A magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről 1878. évi V. törvénycikk 455–456. §.

[308] Kautz Gusztáv: A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire, Budapest, Atheneaum, 1881, 649. o.

[309] A m. kir. minisztérium 1912. évi 6.966. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról fennálló rendelet tárgyában, MRT., 1912, 1685. o.

[310] Lásd Kelemen Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017; Edvi Illés Károly: A katonai büntetőjog, *Budapesti Hírlap*, 1889/21. szám, 1–2. o.; Pap Kálmán: *A katonai büntető és fegyelmi fenyítő jog kézikönyve*, Budapest, Grill Kárlyo Bizománya, 1888.

inkább a kivétel erősítését szolgálták. A francia ostromállapoti szabályok politikai jellegű belső konfliktus esetében már tartalmaznak hasonló rendelkezéseket, azonban itt is többször alkalmazták a haderőt, például munkássztrájkok leverésére is.[311]

4.3. ÚT A NEMZETI JOGALKOTÁSIG, AVAGY A JOGÁLLAMI KIVÉTELES HATALMI TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁNAK TÖBB ÉVTIZEDES TÖRTÉNETE

1912-ig kivételes hatalmi törvényt nem fogadott el az Országgyűlés, azonban a kormány berkein belül több törvényjavaslat is elkészült, főként a nemzetközi politikai status quo háborús veszéllyel fenyegető helyzeteire reagálva.

Az első – és egyben 1912-ig az utolsó – javaslat, amely a törvényhozás elé került e tárgykörben, lényegében nem kivételes hatalmi törvényjavaslat volt, hiszen fő tárgyát tekintve a *katonai bíróságok hatáskörét* hivatott volna szabályozni. Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter 1868. november 29-én terjesztette a képviselőház elé a törvényjavaslatot,[312] amelyet nagy alkotmányos előrelépésnek tartott, és ami a katonai bíróságok civil hatáskörét teljesen megszüntette volna.[313] A jogügyi

[311] Lásd például a lyoni selyemmunkások lázadásának leverését. – Hobsbawm: i. m. (1988), 197. o.; Szénási Éva: A munkásmozgalom kezdetei Franciaországban [Adalékok a júliusi monarchia politikai-ideológiai arculatához (1830–1848)], *Juhász Gyula Tanárképző Főiskola tudományos közleményei: tanulmányok a marxizmus–leninizmus és a történettudomány köréből*, 1987/3. szám, 117–125. o. Az amerikai hadsereget számos sztrájk leverésére vették igénybe a Posse Comitatus szabályai ellenére. Lásd Beatty, Jack: *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865–1900*, New York, Vintage Books, 2007.

[312] Különösen érdekes ez annak fényében, hogy a bírói függetlenség megteremtését eredményező törvényjavaslatot ekkor még nem alkotta meg a törvényhozás, arra 1869-ig várni kellett. Lásd bővebben Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:4. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, In: Mezey Barna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére, Budapest, Gondolat Kiadó, 2005, 37–70. o.; Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és Jogtudomány*, 1969/1–2. szám, 133–161. o.; Peres Zsuzsanna – Bagossyné Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk…" A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére, Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019; Barna Attila (szerk.): *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*, Budapest, Kúria, HVG-ORAC, 2019.; Képessy Imre: A bírói függetlenség kialakulása Magyarországon, In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara : a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet)*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 1052–1060. o.

[313] Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter felszólalása a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 328. ülés, 171. o.

bizottság jelentésében üdvözölte a tervezetet – amelyet részletes tárgyalásra alkalmasnak talált –, és kifejtette, hogy az „a katonai bíróságok hatáskörét szabályozván, jövőben biztos eligazolást nyujtand, és elejét veendi a multban oly gyakran előfordult surlódásnak a polgári és katonai hatóságok között".[314] Viszont a javaslat a Képviselőházban heves ellenállásba ütközött. Ennek fő oka a plánum 6. §-ában rejlett, amely az ostromállapot idejére állapított volna meg felhatalmazásokat. Ez a megoldás rendkívüli visszatetszést azért váltott ki, mivel az ostromállapotnak még az alapvető szabályait sem rögzítették a magyar jogrendszerben. E szakasz ugyanis kimondta volna, hogy „belső zavarok eseteiben, vagy ha kül háború veszélye fenyeget: a jelen szakaszban felsorolt büntettek miatt a polgári személyek is a katonai bíróság hatósága alatt állanak".[315]

A szabályozást maga Deák Ferenc sem tartotta elfogadhatónak, annak rendkívül általános megfogalmazása és a hiányos jogszabályi környezet miatt. A „haza bölcse" már ekkor rögzítette a jogállami kivételes hatalom törvényi szabályozásának egy-két alapvető szabályozási tárgyát, vagyis hogy *„törvény mondja meg: mikor lehet ostromállapotot hirdetni, meddig terjedhet az ostromállapot és melyek azon szabályok, melyek szerint az ostromállapot megrendelendő?".*[316]

Az ostromállapottal kapcsolatos fenntartásai miatt Csanády Sándor[317] *„e törvényjavaslatot a haza és szabadság ellen intézett merényletnek"*[318] nevezte. Berzenczey László[319] jóval higgadtabban jelezte – Deákkal egyetértve –, hogy „a mint az ostromállapot is kimerítve elő lenne terjesztve, beszélhetünk akkor az ostromállapotról, hogy ez nem áll, mert nem lehet oly dologról beszélni, a mi nincs kör-

[314] Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai bíróságok hatásköréről" beadott törvényjavaslat tárgyában, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388–468. sz., 418. számú iromány.

[315] Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetőleg, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388–468. sz., 397. számú iromány, 25. o.

[316] Deák Ferenc felszólalása A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés, 380. o.

[317] Csanády 1861 óta ült a képviselőház baloldalán, *Budapesti Hírlap*, 1892/199. szám, 3. o.

[318] Csanády Sándor felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés, 382. o.

[319] Reformpolitikaus, szabadságharcos. 1847-ben a székely jobbágyság felszabadítása és az erdélyi unió programjával lett Marosszék országgyűlési követe. 1848-ban önkéntes lovascsapatot szervezett, majd 1849 áprilisáig polgári főbiztosként működött Erdélyben. A szabadságharc bukása után első magyarként körbeutazta a világot. Részt vett a krími háborúban a török oldalon. Marosvásárhely országgyűlési képviselője a kiegyezést követően, egészen 1873-ig. A politikából kiábrándult, így 1873-ban Ázsiába indult a magyarok őshazáját keresve és őseink rokonait kutatva. Lásd bővebben Agárdi Ferenc – Borsody Bevilaqua Béla: *Régi magyar világjárók* (http://mek.oszk.hu/02500/02520/02520.htm).

vonalozva... Ha a törvény alapul előterjesztetik, elfogadom azt; de mielőtt körvonalazva lenne, általában bele menni veszélyesnek tartom..."[320]

A törvényjavaslat ostromállapotra vonatkozó felhatalmazásának hiányosságai mellett többen jelezték azt is, hogy nemcsak az ostromállapotra vonatkozó szabályozást nem tartalmazza a magyar jogrendszer, hanem a katonai büntetőjogra vonatkozót sem. Simonyi Ernő[321] felhívta a figyelmet a teljes szabályanyag hiányosságaira, amikor úgy fogalmazott, hogy „Arra hivatkoznak, hogy a katonai vétségek meg vannak határozva a katonai codexben. De kérdem, ismerjük-e mi e katonai codexet tudja a T. ház, mit szavaz meg, midőn e törvényt megalkotja? Kérdem, nem volna-e az alkotmányos fogalmakkal inkább megférő az, ha a magyar kormány terjesztene elő törvényjavaslatot, mely a katonai vétségek felett ítélő katonai törvényszékeket szabályozza?"[322] A kormány végül megtört a képviselőház ellenállásán, és 1868. december 7-én, vagyis a vita megkezdését követő napon visszavonta a javaslatot.

A kérdés *1878-ban merült fel újra, amidőn az orosz–török háború lezárása után* lehetőség nyílt a Monarchia számára balkáni befolyásának növelésére és Bosznia megszerzésére. Azonban ebben a lehetőségben benne rejlett a háborúnak is a veszélye az oroszokkal. Így 1878. június 13-án Perczel Béla igazságügyi miniszter a minisztertanácson már kész javaslattal állt elő, amelyet a kormány előszentesítésre felterjesztett az uralkodó elé.[323] A javaslat háború esetére, de már mozgósítás időszakában lehetőséget biztosított volna a kormánynak a kivételes intézkedések meghozatalára. Mozgósítás viszonylatában már a részleges mozgósítás esetén is felhatalmazást adott. Területi hatály tekintetében lehetővé tette, hogy csak az ország meghatározott részein hirdessék ki a vészidőszaki szabályokat. Ennek során – nagyban hasonlóan az osztrák 1869-es törvényhez[324] – korlátozhatóvá tette volna az egyesülési és gyülekezési jogot, a levéltitkot, a sajtószabadságot, a posta-, személyi és áruforgalmat, a törvényes bíróhoz való jogot, a fegyver- és lőszerbirtok-

[320] Berzenczey László felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés, 382. o.

[321] Politikus, történetkutató. A reformkor végén Nyitra és Bars vármegyei közgyűlésében ellenzéki oldalon állt. A szabadságharc idején nemzetőr, majd gerillacsapatot szervezett. Komárom kapitulációja után emigrált és csak 1868-ban tért haza. Országgyűlési képviselőként a függetlenségi párt kötelékében politizált. Lásd Eötvös Károly: *Magyar Alakok*, Budapest, Révai és Salamon Könyvnyomdája, 1901, 84–125. o.

[322] Simonyi Ernő felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés, 377. o.

[323] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 13., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 17–18. o.

[324] Lásd bővebben Buza László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 351. o.

lást és -gyártást, emellett szükség esetén lehetővé tette volna egyes személyek kiutasítását vagy internálását. Az uralkodó kérésére beépítették a törvényjavaslatba azt a rendelkezést, hogy a katonai bíróságok törvénykezhettek volna polgári személyek felett, amennyiben azok a véderő elleni bűncselekményt valósítottak meg.

A kivételes hatalmi rendelkezések szükségességére a közös hadügyminiszter ismét felhívta a figyelmet, és afelől érdeklődött a magyar kormánynál, hogy ilyen jogszabály hiányában miként hozná meg a szükséges intézkedéseket.[325] Az 1878. június 17-i minisztertanácsi jegyzőkönyvben a Tisza Kálmán vezette kabinet akként nyilatkozott, hogy „egyébiránt kifejezendő a magyar kormánynak aziránti készsége is, hogy ha a szükség beállna, mielőtt az országgyűlés a kivételes állapotról háború esetében intézkedhetnék, az országgyűlés felhatalmazása nélkül is el van határozva a szükséges kivételes rendszabályok saját felelősségre foganatosítani".[326] *Tán mondani is szükségtelen, de a kormánynak az állásfoglalása nyilvánvalóan a jogállami kereteket feszegette, még akkor is, ha a miniszteri felelősség tételét nem mulasztották el deklarálni. Végül a berlini kongresszus hatására Oroszország meghátrált, és így a törvény benyújtását a magyar fél okafogyottnak tekintette.*

1886-ban ismét háború veszélye fenyegette a Monarchiát, szintén Oroszországgal szemben, ugyanis utóbbi beavatkozott Bulgária belső viszonyaiba, hogy ott erősítse az orosz befolyást. Ezért a közös hadügyminiszter felkérte a magyar kormányt egy ausztriaihoz hasonló kivételes hatalmi törvény megalkotására. A javaslatot az uralkodó 1888. február 12-én jóváhagyta. E javaslat már részleges mozgósítás esetén is lehetővé tette volna a kivételes hatalom elrendelését. A tervezet jóval általánosabb felhatalmazást tartalmazott, mert kimondta, hogy a kormány, valamennyi tagjának felelőssége mellett, megtehet minden szükséges intézkedést az ország biztonsága, a véderő sikeres működése és a közrend fenntartása érdekében. A korábbi javaslat alapjogi felhatalmazásain túl ez a plánum lehetővé tette volna, hogy a kormány a megelőző évi költségvetést egy évvel meghosszabbítsa, megkapta volna az újoncállítás jogát, valamint a katonai bíráskodás kiterjesztésének lehetőségét és a statáriális törvénykezés elrendelését. A közös hadügyminisztérium emellett viszont el kívánta érni, hogy a hadsereg felvonulási területén a polgári közigazgatás fölé katonai közigazgatást helyezzenek, továbbá egyes kivételes hatalmi intézkedések már mozgósítás előtt is eszközölhetők legyenek, mint például a sajtókorlátozás. A magyar kormányzat ezt elutasította. Így az elsimíthatatlan ellentétek és az enyhülő nemzetközi helyzet okán ez a javaslat is a fiókba került.[327]

[325] Tóth Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964, 10–14. o.

[326] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 17., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 18. o.

[327] Tóth: i. m. (1964) 14–17. o.

Az 1893-ig ott is nyugodott. A következő esztendők csendjét a közös hadügyminiszter törte meg azzal a Wekerle Sándor miniszterelnökhöz intézett kéréssel, hogy alkossanak olyan jogszabályt, amely lehetővé teszi az időszaki sajtó ellenőrzését háború vagy mozgósítás esetén, mégpedig úgy, hogy ebben a katonai közegek is közreműködhessenek. Szilágyi Dezső igazságügyi miniszter ezt lehetetlennek tartotta egy önálló kivételes hatalmi törvény nélkül, így Wekerle utasította a honvédelmi minisztert egy ilyen törvényjavaslat elkészítésére. A tervezetet 1895. november 14-én terjesztette a honvédelmi miniszter a minisztertanács elé. Fejérváry Géza honvédelmi miniszter a kezdetekkor rögzítette, hogy a korábbi tervezet mindenképpen átdolgozandó, hiszen a jogszabályi környezet azóta átalakult.[328] *Végül olyan tervezetet készített, amely a korábbi javaslat jogosultsági taxációját tartalmazó részt kihagyta volna, és az első szakaszt bővítette volna ki annyival, hogy a kormány részére minden korlátozás nélküli hatalmat* ad az államot veszélyeztető események időszakában. Ahogy a minisztertanácsi jegyzőkönyv rögzítette, az előterjesztő miniszter úgy fogalmazott, hogy *„részletes határozatokat tartalmazó törvényjavaslat helyett egy általános törvényjavaslat dolgoztassék ki, mert úgy sem lehet minden eshetőségre kitérni"*[329]. Az előterjesztő miniszter itt nem állt meg, és olyan plánumot kívánt megalkotni, amely *már a mozgósítás előtt is, s akár törvénnyel szemben is lehetővé tette volna* intézkedések megtételét. Erdélyi Sándor igazságügy-miniszter, továbbvíve elődje szemléletét, csak olyan javaslatot látott elfogadhatónak, amely részletesen meghatározta volna a kivételes hatalom kereteit, mert egy ilyen az országgyűlés által is jobban támogatható. Időbeli hatály tekintetében pedig kizárólag a háború kitörését közvetlenül megelőző időszakban engedélyezte volna a kivételes hatalom alkalmazásának megkezdését. Az igazságügy-miniszter ellenállása miatt úgy döntött a minisztertanács, hogy további egyeztetések szükségesek a két minisztérium között, mégpedig szakértők bevonásával.[330] Ez 1900-ig elhúzódott; végeredményben a Fejérváry-javaslat is lekerült az asztalról.

[328] Ugyanis a törvény részét képező kérdések közül például törvényi szabályozást nyert a katonai behívó parancs elleni engedetlenség. Lásd: *A katonai behivási parancs iránt tanusitott engedetlenség és az erre csábitás megbüntetéséről szóló* 1890. évi XXI. törvénycikk.

[329] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1895. november 14., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 12. o.

[330] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1895. november 14., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 10–15. o.

4.4. A KIVÉTELES HATALOMRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA, VISSZHANGJA ÉS RENDSZERE

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapoti tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása 1904. március 15-én kezdődött, amikor Friedrich von Beck-Rzikowsky vezérkari főnök mint a mozgósítási és hadireform bizottság elnöke utasította a Hadügyminisztérium több osztályát egy tervezet kidolgozására. Ennek során 1905-ben több egyeztetés valósult meg a polgári és katonai minisztériumok között. Az elveiben elkészült tervezetet Heinrich Ritter von Pitreich hadügyminiszter 1905. november 14-én azzal adta át Artur Byland-Rheidt osztrák belügyminiszternek, hogy az terjessze azt az osztrák minisztertanács elé, és a lehető leggyorsabban fogadják el azt. Mivel a cél az volt, hogy egy ugyanilyen csomagot összeállítanak ezt követően a Magyar Korona országai és Bosznia részére, ezzel megteremtve egy homogén kivételes hatalmi rendszert a Monarchia teljes területére. Az első kivételes állapoti tájékoztató 1906 elején készült el, amelynek kidolgozása során észlelték, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt).[331]

A tájékoztató kivételes állapot idejére végleges formában 1906. augusztus 31-re készült el. Ezzel párhuzamosan megkezdték a Bosznia-tájékoztató kidolgozását, és megküldték a csomagot Magyarországra is. A tájékoztató emellett rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal (Krigsüberwachungsamt) kivételes állapoti felállításáról is.[332]

1906 őszén a közös hadügyminisztérium megküldte az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalmi szabályok gyűjteményét, mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. Az osztrák jogszabályok többek között jelentősen bővítették volna a hadsereg hatáskörét, a polgári közigazgatás egyes részeit katonai közigazgatás alá helyezték volna, a katonai igazságszolgáltatást kiterjesztették volna a polgári személyekre, és a legfontosabb politikai alapjogokat korlátozhatták volna.[333]

A tájékoztató felülvizsgálata az átalakult nemzetközi viszonyok okán – például Bosznia annektálásának nemzetközi visszhangja – 1908 októberében megkezdődött. *A tájékoztató kivételes állapot időszakára* című dokumentum második kiadása 1909-ben készült el. Ez már egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivé-

[331] SCHEER: i. m. 14–18. o.

[332] SCHEER: i. m. 19. o.

[333] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996, 4. o.

teles hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak. A tájékoztató úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladata az információk összegyűjtése; annak eljuttatása a megfelelő szervekhez; együttműködések megvalósítása; valamint utasítások, rendelkezések kiadása; továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Személyi állományának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki a szervezetén belül. Tevékenységét 24 órában kellett volna ellátnia. Felállítására viszont csak mozgósítás esetén kerülhetett volna sor. A tájékoztató szerint közös szervként jött volna létre a Hadfelügyeleti Hivatal, ezért felkérték a magyar minisztériumokat is tagok delegálására, azonban azok ennek nem tettek eleget, viszont a horvát–szlavón–dalmát területek képviseltették magukat.[334]

1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését. Egyfelől egyes intézmények (katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása) történelmi hagyományainkkal való összeegyeztethetetlensége, másfelől pedig a túlzott jogkorlátozás okán. Elfogadhatatlannak tartották a magyar szuverenitás korlátozását, a közjogi berendezkedésünkbe való azon súlyos beavatkozást, amely egy olyan új közös szerv felállítása jelentette volna, mint a Hadfelügyeleti Hivatal.

Még ugyanebben az esztendőben mind a belügyminisztérium, mind pedig a miniszterelnökség készített egy-egy törvényjavaslatot; utóbbit a minisztertanács is elfogadta. E tervezetet az uralkodó elé terjesztették, azonban Ferenc József 1909. április 3-án elutasította, mivel – a közös hadügyminisztérium véleménye szerint – a hadviselés követelményeit az nem elégítette ki. Bécs ugyanis nem elégedett meg azzal, hogy kizárólag csak mozgósítástól lehetett volna elrendelni a kivételes hatalmat, számukra a háború fenyegető veszélye is elegendő kritérium lett volna ehhez, továbbá ragaszkodtak a korábbi követelések egy részéhez is (például a polgári személyek feletti katonai ítélkezés). Az uralkodó a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése ellenére utasította a kormányt a tervezettel kapcsolatos tárgyalások folytatására. A Wekerle-kormány a tervezet megküldésével felkérte a közös had-

[334] SCHEER: i. m. 23–28. o.

ügyminisztériumot, hogy véleményezze azt, és vázolja fel esetleges kívánalmait. E felkérést tágan értelmezve a közös hadügyminisztérium saját tervezetet készített, amelyben általános felhatalmazást adott volna a végrehajtó hatalomnak. A tervezet elkészítése a regnáló kabinet szerint mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen meglátásuk szerint erre a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre.[335]

A kormány nem tudott azonosulni a tervezetbe foglalt általános felhatalmazással és a további alkotmányos és kormányzati szempontból elfogadhatatlan rendelkezésekkel, továbbá kizárólag olyan jogszabályt volt hajlandó elfogadni, amiből következően nem omlanak le kártyavárként az alkotmányos garanciák, hanem azok továbbra is megfelelően körül vannak bástyázva.

A kodifikáció felgyorsulását eredményezte, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.[336] Ennek eredményeként ezen év őszén elkészült egy újabb (mint később kiderült: végleges) törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt tervezet szövege szerint a kormány rendelhette el a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a *kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő forgalmat – az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bűnvádi eljárás* lehetséges szabályaira.[337]

Kitüntetett figyelemben részesült a tárgyalások során a *sajtó, a sajtójog, a sajtószabadság* korlátozásának kérdésköre. Szurmay Sándor vezérőrnagy terjesztette elő a hadsereg elvárásait tükröző, sajtóval kapcsolatos módosító javaslatokat. Ennek értelmében azon belföldi lapok megjelenését és terjesztését, amelyek a hadviselés érdekeit veszélyeztették volna, be kellett tiltani. A külföldi sajtótermékeket szintén ellenőrzés alá kellett vonni, és a szükséges esetben azokat is a fenti szankcióval sújtani. A javaslat neuralgikus pontja volt, hogy a sajtótermékek ellenőrzését a katonai hatóságok végezték volna, mivel a magyar katonai vezetők – részben megalapozottan, nemzetközi gyakorlatot követve – a polgári igazságszolgáltatás ügyészeit általában nem tartották kompetensnek arra, hogy a sajtótermékek hadi-

[335] Pölöskei Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2–3. szám, 81. o.

[336] Pölöskei: i. m. 81. o.

[337] Előkészületet lásd bővebben Mezey Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: Konya Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*, Presov, Prešov University, 2016, 11–18. o.

érdeket sértő tartalmairól döntsenek.[338] E javaslatok részben elfogadásra kerültek, azonban a katonaság által végzendő cenzúra lehetősége elől a kormány elzárkózott, és csak annyiban engedett, hogy a polgári ügyészeknek meghatározott esetekben katonai szakértőt kellett igénybe venniük. Az uralkodó november 19-én adott zöld utat a plánum Országgyűlés elé terjesztésének.[339]

A *Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak*, ezeken a törvény egyes pontjait tekintették át, és elkészítették a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját, majd azok szövegtervezeteit. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium által delegált Pap Kálmán tábornok-főbíró volt, az 1912-es katonai bűnvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula, Payr Vilmos, Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.[340] Az értekezlet illusztris részvevőinek köre jól mutatta, hogy a törvényt és végrehajtási rendeleteit a kormányzat rendkívül komolyan kezelte, és a kidolgozásukban való részvételre az egyes területek legtekintélyesebb szakembereit kérték fel. Mivel az uralkodó előszentesítése már megtörtént, így a törvényjavaslat szövegét már csak kismértékben érintették. A november 26. délután 15 órai második ülésen kisebb módosítást eszközöltek. A 15. § eredetileg úgy szólt, hogy a kormánybiztosok egyes rendelkezéseinek megszegését a kormány minősíthette volna kihágássá, viszont a bizottság úgy vélte, hogy mivel a Belügyminisztériumnak számos törvényhatóságokat és rendészeti közegeket érintő hatásköre van, így szerencsésebb volna, ha ő rendelkezhetne így.[341] A december 2-i, harmadik ülésen Ferdinandy Gejza miniszteri tanácsos[342] újabb büntető rendelkezés felvételét kérte a törvényjavaslatba, mivel „nincs büntető rendelkezés a fegyveres erő kötelékébe tartozó vagy népfölkelésre kötelezett olyan egyének ellen, a kik még mielőtt behívattak volna, a magyar állam területét oly célból hagyták el, hogy katonai szolgálatra szóló esetleges behívatásu-

[338] Tóth: i. m. (1996) 28. o.

[339] Tóth: i. m. (1996) 3–32. o.

[340] Gerő Gyula tábornok-hadbíró, a későbbi, 1930-as katonai büntető törvénykönyv megalkotója, Payr Vilmos, aki a háború alatt előbb a Sajtóalbizottságot, majd később a Hadfelügyleti Bizottságot vezette, Polner Ödön közjogász, akadémikus, miniszteri tanácsos, a pozsonyi egyetem egyetemi tanára, későbbi rektora, Fodor Ármin kúriai bíró, Novotny Károly büntető ügyszakos törvényszéki bíró és Heller Farkas miniszteri tanácsos, közgazdász, később egyetemi tanár, az MTA rendes tagja.

[341] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[342] Jogtudós, egyetemi tanár. 1895-től a budapesti tudományegyetem magyar közjog magántanára, 1905-től rendkívüli tanára, 1918-tól nyilvános rendes tanára. 1905-től az MTA levelező tagja. A Honvédelmi Minisztérium alkalmazottja 1907-től mint osztálytanácsos, 1912-től a véderőtörvény előkészítésében végzett munkájáért előresorolták miniszteri osztálytanácsossá. 1919-ben honvédelmi államtitkár. Lásd bővebben Polner Ödön: *Három magyar közjogász*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941, 15–30. o.

kat meghiúsítsák".[343] Ferdinandy javaslata szerint csak a nem tényleges állományú személyekre kellett volna ezt lefektetni, viszont Gerő szerint szükséges a tényleges állományúakra is. A törvényjavaslatba végül csak a nem tényleges állományra vonatkozóan került be rendelkezés.

Lukács László a tervezetet november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.[344] A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert *„lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak…"*.[345] S így a kivételes rendelkezéseknek azt kellett szolgálniuk, hogy az állam kényszerítő ereje a társadalom minden tagjának szükséges hozzájárulását kieszközölje. Emellett rendkívül fontos része a szabályozásnak a közbiztonság, a jogbiztonság, a vagyonbiztonság lehető legteljesebb megóvása, a károk enyhítése, tudniillik „…minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget"[346].

Valós indoka a plánum ilyetén gyors benyújtásának azonban az volt, hogy a nemzetközi helyzet kedvezőtlen irányba fordult, valamint „Tisza István házelnök az obstrukciók miatt erőszakkal távolította el a képviselőházból"[347] az ellenzéket, így a T. házban valódi vitára nem is lehetett számítani. A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én megtette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.[348]

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattv.) végül széles körű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére.

[343] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[344] *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – deczember 31., 415. ülésnap, 170. o.

[345] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

[346] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

[347] Tóth: i. m. (1996) 32. o.

[348] Vitát lásd bővebben Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70–91. o

A törvény elfogadásakor megjelenő szakmai elemzések – az állam létérdeke mellett – a törvény garanciális jellegét emelték ki. Angyal Pál, a korszak kiemelkedő büntetőjogásza úgy fogalmazott, hogy „minden egyéb társadalmi vagy egyéni érdek eltörpül, érvényesülésében engedni kénytelen és illetőleg szűkebb keretek közé szorul, mihelyt nyilvánvalóvá lesz, hogy a normális békeviszonyok közepette fennálló korlátok által határolt terület, az értékében és jelentőségében mindeneket megelőző létérdek veszélyeztetése nélkül, eredeti nagyságában nem hagyható meg a mindenesetre kisebbrendű érdekek érvényesülésének. Béke idején féltő gonddal őrizzük és védelmezzük szabadságjogainkat, felszisszenünk, akcióba lépünk, sőt véráldozattól sem rettenünk vissza, midőn azokat bántódás éri… mindenesetre bölcs megfontolás vezette törvényhozónkat, midőn a Kivhattv. megalkotásával megteremtette annak lehetőségét, hogy háború idején, sőt ha szükséges, már háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a miniszterium valamennyi tagjának felelőssége mellett a Kivhattv.-ben meghatározott kivételes hatalmat a szükséges mértékhez képest igénybe vehesse és különböző szabadságjogokat szűkebb keretek közé szoríthassa."[349]

Edvi Illés Károly akadémikus a Kivhattv. esetében a jogalkotó „bölcs előrelátásáról"[350] írt, a törvénnyel kapcsolatban elismerően megjegyezte, hogy annak szabályai „nagy körültekintéssel vannak megalkotva".[351]

Buza László akadémikus, a nemzetközi jog professzora szintén kiemelte, hogy „a szabadságjogok korlátozásánál mindenkor tekintettel kell lenni arra, hogy a korlátozás, illetőleg a kormány részére biztosított kivételes hatalom ne terjedjen csak addig, amíg az az állam, közelebbről a hadviselés érdekében szükséges. A mi törvényünk nem eshetik e szempontból semmi kifogás alá. Sértetlenül fenntartja azokat a szabadságjogokat, melyek a hadviselés érdekeit nem érintik, pl. a vallásszabadság és a tanszabadság jogát, s a többi szabadságjogokat is csak korlátozza, de nem szünteti meg teljesen, a kormánynak nem ad korlátlan felhatalmazást a beavatkozásra, mint azok a külföldi törvények, melyek szerint a kivételes állapot szükségképpen maga után vonja az alkotmánytörvény egyes szabadságot biztosító szakaszainak felfüggesztését. A kivételes hatalom nálunk nem jelenti pl. a személyes szabadság teljes elkobzását, mert a kormány csak a törvényben megállapított feltételek mellett és csak bizonyos egyénekkel szemben korlátozhatja ezt a jogot."[352]

A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjá-

[349] Angyal Pál: Háboru és sajtószabadság, *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám 86–87. o.

[350] Edvi Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, *Jogállam*, 1914/7–8. szám 551. o.

[351] Edvi: i. m. 562. o.

[352] Buza László: Az államjogi kivételes állapot, *Jogtudományi Közlöny*, 1915/36. szám 386. o.

nak felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni. Emellett az is kirajzolódik, hogy a Kivhattv. szabályozása ezek mindegyikének megfelelt, így kizárólag a felhatalmazás birtokosán, vagyis a kormányon múlott, hogy az egyes alapjogok milyen állapotban vészelik át az első nagy világégést.

A törvény heves kritikát váltott ki a korabeli ellenzéki sajtóból és a parlamenti ellenzékből.[353] A kivételes hatalmi törvény országgyűlési vitájából kizárt ellenzék egyedüli fórumát a sajtótermékek hasábjai jelentették. Emellett a javaslatnak a sajtóra vonatkozó rendelkezései az egyes lapok munkatársainak érdeklődését is felkeltették.

A *Budapesti Hírlap* mint pártfüggetlen, konzervatív lap hasábjain a javaslatról azt írták, hogy „mit ér az nekünk, ha ideiglenesen nem szoritják meg polgári és alkotmányos szabadságainkat, nem kényszeritenek bennünket a legnagyobb áldozatokra, hogy elejét vegyék a veszedelemnek, ha mulasztás folytan ránktör az ellenség és végleg kifoszt bennünket mindenből, a mit megkimélt a saját kormányunk".[354] Azokra az ellenzéki vádakra, hogy a kormány magának kodifikálja a kivételes felhatalmazásokat, úgy reagált, hogy „a legborzasztóbb gyanusitások közé kell sorolnunk. Olyan gazemberek, a kik effélére képesek, nem csinálhatnak Magyarországon olyan karriert, a mely az ország kormányzására viszi őket. És olyan kalandoroknak, a kiknek ilyenen jár az esze, elég a hatalom, nem kell még törvény is hozzá, hogy fosztogassanak."[355] Emellett éles hangnemben bírálta a volt koalíciós kormány tagjait, akik támadták a tervezetet, tagadva, hogy saját kormányuk szintén kezdeményezett egy hasonló javaslatot. Szintén ezen számban tájékoztatott az ellenzéki pártok kivételes hatalmi törvényjavaslattal kapcsolatos megbeszéléséről, ahol Apponyi Albert felhívta a figyelmet arra, hogy a koalíciós kormány és a regnáló kormány tervezete között adekvát különbség, hogy előbbi csak háború esetére adott volna felhatalmazást. Földes Béla[356] felszólalásában szintén erre helyezte a hangsúlyt, rögzítve, hogy a képviselőház olyan felhatalmazást akart adni a kormánynak, amellyel az „talán békés időben is visszaél".[357] A *Budapesti Hírlap* egy későbbi számában az ellenzék törvénnyel kapcsolatos kritikájára

[353] A korabeli sajtókritikát lásd bővebben Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

[354] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.

[355] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.

[356] Közgazdász, egyetemi tanár, budapesti tudományegyetemen tanszékvezető, dékán, rektor, országgyűlési képviselő (1906–1918), átmenetgazdasági miniszter (1917–1918), 1945 januárjában 96 évesen éhen halt a gettóban. – Márkus Péter: Közgazdaság-tudomány, In: Kollega Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században V. kötet (Tudomány* – Társadalomtudományok), Budapest, Babits Kiadó, 2000, 87. o.

[357] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 4. o.

– azt ki nem fejtve, csak utalva rá, de válaszában szembemenve a jogállami elvek garmadájával – írta, hogy „semmiféle törvény ki nem merítheti azokat a lehetőségeket, a melyeket a háború termel. Háboruban pedig a katonai erő dominál, mert a fegyverekben dominál a nemzet érdeke. A háboruban a háboru diktál, bármit rendel egyébként a polgári törvény. (…) Megakadályozni esetleg nem tud semmit az ilyen törvény, mert megeshetik, hogy a hazát esetleg törvény ellenére is meg kell menteni."[358]

A *Népszava* jelentősebb terjedelemben foglalkozott a törvényjavaslattal – annak teljes szövegét is leközölte –, az ellenzék korábbi obstrukciók miatti kitiltásával, viszont még utalást sem tett a korábbi – a vita idején ellenzékbe kényszerült – kormány hasonló javaslatáról. A *Budapesti Hírlap*hoz képest vad dühét zúdította a tervezetre és a kormányra. Lukács miniszterelnök azon szavaira reagálva, amely az ilyen típusú törvényt régi szükségnek nevezte, a *Népszava* újságírója kifejtette, hogy „Csak az a kérdés, ki érezte régóta szükségét annak, hogy egy gaz bitorló banda sárba gázolja Magyarországon még azokat a szegényes szabadságjogokat is, amelyek eddig valahogyan megmaradtak. (…) Az ilyen kivételes intézkedésekre nincs szüksége másnak, mint a megörült abszolutizmusnak, amely él azzal az alkalommal, hogy Tiszában és Lukácsban – ebben a két cégéres bitangban – minden aljas szolgálatra kész cselédeket kapott."[359] A törvény egyes felhatalmazásainak bemutatása során, az egyes felhatalmazások terjedelmét jelentősen felnagyítva kívánta érzékeltetni azok visszásságait. Remek példa erre a sajtójogi rendelkezések ismertetése ahol a következő módon érvelt a szerző: „A hirlapokat egyszerűen megfojthatja, a legbrutálisabb előzetes cenzúrával, olymódon, hogy azokat szétküldésük előtt be kell mutatni a sajtóügyi közvádlónak, szétküldésüket pedig csak ettől a bemutatástól számitott három óra múlva szabad megkezdeni. Akinek csak halvány sejtelme is van a modern hirlapkészités és terjesztés módjairól, az tisztában van vele, hogy ilyen módon napilapot kiadni nem lehet."[360] Majd a törvényt gúnyosan „golyó és akasztófa"[361] törvénynek, másutt pedig „hóhértörvénynek"[362] nevezte el.

A lap hasábjain megjelent Apponyi Albert manifesztuma az országhoz, amelyben – szintén megfeledkezve saját kormányának korábbi plánumáról – így szólt: „Nem szorult evégből eddig és nem szorulna ezentul sem kivételes intézkedésekre, amelyek, ha nemzeti lelkesedés megvan, fölöslegesek, ha pedig nincs meg, azt nem pótolhatják."[363] Más lapszámában a *Népszava* úgy ír a javaslatról, hogy „A Ti-

[358] *Budapesti Hírlap,* 1912/290. szám, 3. o.
[359] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[360] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[361] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[362] *Népszava,* 1912/290. szám, 8. o.
[363] *Népszava,* 1912/287. szám, 6. o.

sza–Lukács-uralom meg akarja szüntetni az egész magyar jogrendet, föl akarja függeszteni az amúgy is kicsiny számú és a különböző kormányok önkényei során lerongyosodott magyar közszabadságokat."[364] Ezen megnyilatkozásaival a *Népszava* a napi politika ideológiailag túlfűtött talajára vitte le a javaslat vizsgálatát, és – kizárólag ezen törvény górcső alá helyezése során – megfeledkezett a nemzetközi viszonyok valóságos állapotáról. Néhol pedig már antiszemita megnyilvánulásokat is megengedett magának („a statáriális javaslat előadója, a junkerek közé fölkapaszkodott zsidó fiskális arcátlanságával"[365]).

A *Pesti Hírlap*ban is kritikával illették a törvény rendelkezéseit, és rögzítették, hogy „Az ezer éves magyar alkotmány, attól a naptól fogva, hogy a Lukacs-kormánynak a kivételes hatalomról szóló javaslatát a korona szentesíteni fogja: nincs többé. (…) Kivételes intézkedéseket háboru esetére minden alkotmányos államban életbe léptethetnek. De olyan kivételes intézkedéseket, melyek a Lukacs törvényei alapján lesznek életbeléptethetők, sehol a világon nem ismernek."[366] Az újságíró konkretizálta is ellenvéleményét a javaslattal szemben: „Nem kell hozzá a parlament előzetes felhatalmazása, hogy a kormány kihirdesse a statáriumot és a Lukacs-féle törvények a közigazgatási bírósági utólagos jogorvoslatot is egyenesen kizárják."[367] Ugyanerre világítottak rá a Lukács-kormány által napvilágot látott koalíciós tervezettel kapcsolatban kirobbant botrány vizsgálata során, hogy bár az a tervezet is hasonlóan biztosított felhatalmazásokat a kormánynak, azonban az csak mozgósítás elrendelését követően, vagyis konkrét hadiállapot elrendelése után nyitotta meg a kivételes hatalmat.[368] Ezen felvetése nagyban összecsengett a főrendiházban később előadottakkal és meglehetősen éles szemmel – jóval objektívebben, mint akár saját akár más termékek cikkeiben – felhívta a figyelmet a javaslat neuralgikus pontjára, hogy a törvény a felhatalmazottra bízta a saját felhatalmazását, még olyan esetben is, ahol nem objektív körülményekhez lehet kötni (lásd háború veszélye) az elrendelés szükségességét.

A *Pesti Napló* lapjain egyenesen nemzeti öngyilkosságról írtak, és rendkívül túlzóan megállapították, hogy „Bátran állithatjuk, hogy olyan törvényjavaslat, mint amellyel a Lukacs-kormány most a maga és a munkapárt uralmát örökre emlékezetessé akarja tenni, még nem volt a világon. Az efezusi istennő templomának felgyujtása, generációk vérének verejtékének otromba piramisokba való beépitése, Rómának zeneszó mellett való porráégetése szánalmas ötletek ahoz a tervhez képest, amibe Lukács és társai most bécsi parancsra belefogtak. Alkotmányos formák között, parlamenti szavazással törvénybe iktatni az abszolutizmust:

[364] *Népszava*, 1912/287. szám, 2. o.
[365] *Népszava*, 1912/287. szám, 2. o.
[366] *Pesti Hírlap*, 1912/286. szám, 1. o.
[367] *Pesti Hírlap*, 1912/286. szám, 1. o.
[368] *Pesti Hírlap*, 1912/288. szám, 1. o.

ilyen bizarr gondolata egy Cheopsznak, egy Herosztratesznek, egy Nerónak sem lehetett."[369] A törvény garanciális jellegét az újságíró ott értelmezte félre, amikor azt írta, hogy „mindez csak háboru esetére érvényes, amikor pedig a salus reipublicae mindenekfelett való. Nos, ez nem igaz. Nem igaz először azért, mert a háboru esetére szóló suprema lex minden törvénybeigtatás nélkül is érvényben van, azt kodifikálni épp oly felesleges *és* lehetetlen, mint ahogy felesleges és lehetetlen a hajótörés, árvíz, földrengés, tűzvész idején való önéletfentartási jogokat törvénybe igtatni."[370] Hiszen pontosan abban állt e javaslat lényege, hogy ilyen időkben keretet szabjon a lehetséges önkénynek, mert ha elismerjük – ahogy a cikk szerzője is teszi –, hogy inter arma silent leges, akkor belenyugszunk, hogy a jogállam cs*í*ráját, az alapvető jogok legminimálisabb attribútumát is ki lehet irtani szükség esetén a jogrendből, és pont ekkor valósult volna meg az, amit a cikkíró is vizionált.

„A kritikák ellenére látni kell, hogy egy ilyen törvény megalkotása minden időkben az alkotmányos szemlélet fejlődésének lenyomata, hiszen reális valóság mindenképpen kikényszeríti a cselekvést a vész óráiban, így azonban a jogalkotó előre meghatározza annak jogi kereteit. A kor szellemiségét tükrözi, hogy a kivételes hatalmat megalapozó fenyegetésként ez idő tájt kizárólag a klasszikus háborút és annak veszélyét tartották."[371]

A törvény a következő szabályozási tárgyköröket tartalmazza:

1.) Kivételes állapot hatálya
   a) időbeli
      – kezdet: háború fenyegető veszélye esetén elrendelt mozgósítás
      – vége: négy hónapon belül nem következik be
      – kezdet: háború
      – vége: háború végéig, a jogszabályok hatályon kívül helyezése
   b) területi
2.) Garanciák
   a) Felelősségi rendszer
      – valamennyi intézkedés a kormány minden tagjának felelőssége mellett
   b) Hivatalos lapban való közzététel
   c) Jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlés felé

[369] *Pesti Napló,* 1912/287. szám, 1. o.

[370] *Pesti Napló,* 1912/287. szám, 1. o.

[371] Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

3.) Közigazgatási rendelkezések
   a) Kormánybiztos
   b) Belügyminiszteri jogosítványok
      – útlevélkiadás, törvényhatósági és községi rendeletek hatályon kívül helyezése, csendőrség igénybevétele
4.) Büntetőjogi szabályok
   a) különleges anyagi jogi szabályok
   b) gyorsított eljárás lehetősége
5.) Alapjogi szabályok
6.) Hadigazdálkodásra történő felhatalmazás

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges megtenni. További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.[372] Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, amely annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az (1) állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a (2) katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.[373] Mindkettő feladata azonos volt, vagyis hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek".[374]

[372] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1–2. §.
[373] Kivhattv. 4. §.
[374] Kivhattv. 4. § 2. bekezdés.

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.[375]

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított *Hadfelügyeleti Bizottság* volt. A Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban: HFB) lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt, így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából… külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből…".[376] E szerv „…olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre."[377] A HFB szervi határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása.[378] Ezeken túlmenően feladata volt még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs".[379]

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztegzár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ebben a körben

[375] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[376] M. Kondor Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám, 78–79. o.

[377] M. Kondor: i. m. 79. o.

[378] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

[379] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

ténylegesen a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.[380] Emellett az is kiderül az iratokból, hogy egyes miniszteri delegáltak tényleges hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, ennek során akár a meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegálása is megvalósulhatott.[381]

Hatáskörébe tartozott továbbá „a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztegzár alóli felmentés, közélelmezés, posta- és távírdaforgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek".[382] A kormánybiztosok, valamint a HFB révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A HFB-t a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án állították fel. A HFB végezte a hadi helyzetről beérkezett hírek, jelentések politikai és katonai szempontból történő értékelését, és ez alapján döntött, hogy ezek közül melyeket lehet nyilvánosságra hozni.

A törvény további vizsgálata során láthatjuk, hogy a belügyminiszternek számos jogkört biztosított. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, ugyanis a csendőrség békeidőben nem járhatott el a városok területén. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették; amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjog-óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel. Ezeken felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.[383]

Összességében jól látható, hogy a magyar szabályozás, eltérően az ún. kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól –, nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. Sokkal inkább követte a francia vagy angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül

[380] HL HFB. Iratok 323–326., 416–423., 532–539., 720–732. doboz.

[381] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[382] Szijj Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.

[383] Kivhattv. 5–6. §.

nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal.

A Kivhattv. széles skálán felhatalmazást biztosított az alapjogok korlátozására is. Ezeket azonban minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte, és csak a szükséges mértékig.

Az érintett alapjogok katalógusa a következő:

1.) Magántulajdon
   a) Fegyver, lőszer, lőpor, robbantóanyagok korlátozása
   b) Vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások
   c) Ármaximalizálás
   d) Külkereskedelem korlátozása
2.) Magántitok, levéltitok
   a) Posta,
   b) távírda,
   c) távbeszélő forgalom
   ellenőrzése
3.) Mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása
4.) Eljárási jogok
   a) Bíróhoz való jog korlátozása
   b) Esküdtszéki rendszer korlátozása
   c) Katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése
   d) Gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése
5.) Véleménynyilvánítás szabadsága
   a) Gyülekezési és egyesülési jog
      – Tiltás, ellenőrzés, korlátozás, felfüggesztés
      – Kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése
   b) Sajtószabadság

Az 1912. évi LXIII. törvény, mint látható, széles körben érintette az alapjogokat, így a sajtószabadság kérdéskörét is. A Kivhattv. 11. §-ban (sajtóra vonatkozó rendelkezések) rögzített jogosultságok három csoportra oszthatóak: (1) felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és bűncselekmény esetén történő szankcionálására; (2) belföldi lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; (3) külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az igazságügy-miniszter-

nek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború évei alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és '18 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzetiségi lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azok eredendően tényleg a sajtórendészet kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt kerültek megszüntetésre.[384]

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kormány az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.[385]

[384] Kelemen Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. *In medias res,* 2020/2. szám, 280–307. o.; Kelemen Roland: A háromórás cenzúra és azt enyhíteni hivatott objektív és szubjektív sajtótilalom elhatárolása – sajtótilalmak az első világháború éveiben. In: Gergely András – Holló József – Jeszenszky Géza – Révész T. Mihály – Szeiler Erika (szerk.): *Magyarország 1918. Az Osztrák–Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország utolsó éve.* Budapest, Ifjabb Gróf Andrássy Gyula Alapítvány, 2020, 20–38. o.; Kelemen Roland – Elekes Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2021/4. szám, 33–66. o.; Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle,* 2015/4. szám, 34–44. o.; Gosztonyi Gergely: „Agyamban kopasz cenzor ül", avagy a politikai cenzúra története Magyarországon napjainkig. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet).* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 989–997. o.; Nagy Szabolcs: Nánási László: A jogrend szolgálatában. Váry Albert élete és működése (1875–1953). *Jog Állam Politika* 2019/1. szám, 163–170. o.

[385] Kivhattv. 17. §; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló 1915. évi XIII. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk. Lásd Pétervári Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szküllа és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 149–183. o.; Pétervári Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2020/2. szám, 25–39. o.; Tóth Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.; Pétervári, Máté:

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattv. rendelkezésein, valamint a katonai bűnvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi-kódex rendelkezéseit,[386] valamint új tényállásokat vezettek be, mint például a sztrájk tilalmazása, vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Alaki jog területén lehetővé tették az esküdtszéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróságokhoz, a gyorsított bűnvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.[387] A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálata megtagadására való uszítás.[388] A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén az angolszász és francia ostromállapoti joganyagot inkább követve ezzel, mintsem a társországi és szövetségesi államokéit.

A magyar Kivhattv.-en összességében inkább figyelhetőek meg az angolszász és ostromállapoti jellegű szabályok lenyomatai (lásd például a polgári közigazgatás és igazságszolgáltatás elsőbbsége), mintsem a kontinentális modell megoldásai. Utóbbi főként az együttélés és a bécsi kényszer hatására kerültek a joganyagba. Ezek közé sorolható például a kormánybiztosi intézmény, azonban ennél is próbálták erősíteni annak civil jellegét, még ha alapvető funkciója nyilvánvalóan a háborús igazgatás gördülékenyebb, katonai igényeknek megfelelőbb megvalósítása is volt.

Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2022/2. szám, 227–244. o.

[386] Lásd például a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatás háború idején két év helyett öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattv. 19. §.

[387] Utóbbit igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tisza István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, Képviselőházi Irományok, 1910. XLIV. kötet, 371–420. o. A jelentés melléklete tartalmazta az ún. alapcsomagot, vagyis azon rendeleteket, amelyeket az egyes minisztériumok még a háború előtt kidolgoztak, és amelyek az első világháború idején alkalmazott kivételes hatalmi jogszabályok alapjainak tekintendőek. Lásd büntetőjog kérdését: Edvi: i. m. 554–562. o.; Finkey Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet, 48–90. o.

[388] Lásd bővebben: Kelemen: i. m. (2017a) 103–140. o.; Nagy Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám, 33–41. o.; Takó Dalma: *A katonai büntetőjog speciális intézményei a XX. század első felében.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

4.5. KIVÉTELES HATALMI SZERVEK A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN A HORTHY-KORSZAKTÓL AZ ALAPTÖRVÉNYIG (LEGFELSŐ HONVÉDELMI TANÁCS, HONVÉDELMI BIZOTTSÁG, A HONVÉDELMI TANÁCS, A JOGÁLLAMI HONVÉDELMI TANÁCS)

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik a kivételes állapotokhoz. Ilyen volt – mint fentebb láthattuk – az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, de ilyennek tekinthető az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a jelenleg hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács.

Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó? Az előző fejezetekben egyértelművé vált, hogy sem szabályozási, sem intézményi kapcsolat nem alakult ki az 1848-as vészmegoldások és a dualizmus időszakában kimunkált jogállami kivételes hatalmi törvény rendszere és végrehajtására feljogosított, létrehozott szervek között. Ezen alfejezet célja: megvizsgálja, hogy a következő évtizedekben megjelenő szervek egymásra épülő szerves fejlődés eredményeként fejlődtek-e ki és kapcsolatot mutattak-e a korábbi 1848-as vagy első világháborús szervekkel, vagy sui generis saját képi intézmények.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény[389] hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,[390] valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT) nevet vette fel.

Emez intézményt az a felismerés hozta létre, hogy a „…jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nem-

[389] Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám, 1–29. o.; Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 5–46. o.

[390] Többek között lásd Szente Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. *Századok*, 2016/6. szám, 1389. o.; Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 760. o.; Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 41. o.

zetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével,[391] valamint minden hatalmi tényezőjével".[392] Ahhoz, hogy ezen közegben egy állam sikeresen kerüljön ki egy háborús eseményből, az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,[393] amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé.[394]

Ezt felismerve 1928-ban, még titkos keretek között létrehozták az LHT-t. Az LHT feladata volt, hogy az *állam minden olyan szervét – mely ebben érintett lehet – egységes alapon és szemlélet mentén készítse fel, alakítsa ki vagy át*, hogy ezen intézkedéseknek köszönhetően a *korszerű honvédelem keretei megvalósulhassanak*, a védelmi kihívások leküzdésének *egységes vezetése/vezetési szemlélete létrejöhessen.* Lényegében összefogta az országmozgósításra vonatkozó utasításoknak, irányelveknek a megalkotását, a minisztériumok által történő kidolgozását és végrehajtását. A háborús időszakra kidolgozta a felállítandó/átszervezendő polgári szerveket és magánüzemeket. Közreműködött az ország lakosságával a béke- és háborús gazdálkodás előkészítésében. Koordinálta a háborús személyi gazdálkodás és a honvédelmi munkaszolgálat elvi megszervezését és irányítását. Szintén feladat hárult rá a hátország zavartalan működésének megteremtésében. „Az LHT feladatai közé tartozik továbbá mindama – az országvédelem szempontjából jelentőséggel bíró – ügyek eldöntése, amelyek alkotmányjogilag a törvényhozás által volnának ugyan elintézendők, amelyek törvényes és így nyilvános letárgyalása azonban a trianoni korlátozások miatt nem lehetséges."[395] Döntéseinek végrehajtása az egyes

[391] E tekintetben lásd Lentner Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.

[392] Fábry Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám, 49–50. o.

[393] Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd Lehotay Veronika: *A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére.* Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020; Lehotay Veronika: A jogkorlátozó rendelkezések bírósági gyakorlata a Horthy-korszak második felében. In: Stipta István (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2011. november 8.: Állam- és Jogtudományi kar szekciókiadványa.* Miskolc, Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centrum, 2012, 91–97. o.; Lehotay Veronika: Közjogi korlátozások Magyarországon a Horthy-korszak második felében. *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. szám 67–86. o.

[394] A totális háborúról és védelemről lásd bővebben Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1–20. o.

[395] Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, *Honvédségi Szemle*, 1991/11. szám, 39. o.

minisztériumok feladata volt, amely szükség esetén a Minisztertanács hozzájárulása után kötelező erővel bírt. „Ennélfogva természetszerűleg nemcsak a trianoni kötöttségek kijátszására voltak alkalmasak, hanem a vezetés olyan intézkedéseinek elfogadtatására is, melyek az országgyűlés, illetve különböző politikai körök, csoportok ellenkezését váltották volna ki."[396]

Az LHT tagjai voltak: a miniszterelnök mint elnöke, a külügyminiszter, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a honvédelmi miniszter, eseti jelleggel azon miniszter, akinek a szortimentjét érintette a tárgyalandó ügy, a hadsereg főparancsnoka, a vezérkar főnöke.[397]

Kezdetben a hatásköre nem terjedt ki az államfő hadúri felségjogaiba[398] tartozó ügyekre, a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozó ügyekre, a vezérkari háborús stratégia kialakítására. Mindvégig katonai hatásköre maradt háború esetén a hadműveletek tervezésére és végrehajtására.[399] A fenti hatáskörszűkítésre azért volt szükség, mivel „...a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a katonai vezetés dominanciája ellenére a katonai és politikai vezetés integrációját fejezte ki, s esetleg fórumként szolgálhatott volna a politikai vezetés számára olyan kérdések felvetésére, amelyekben a katonai vezetés a döntést már gyakorlatilag önmaga számára tartotta fenn. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács integrációs jellegét a konstrukció jelezte, de ez egyben kifejezte a katonai jelenlét szuperdimenzionált mértékét."[400] Tovább erősítette ezt, hogy az LHT titkára katona, vezérkari szolgálatot teljesítő törzstiszt vagy tábornok volt, akit a honvédelmi miniszter bízott meg, és aki a határozatok végrehajtásával kapcsolatban funkciókat kapott.[401] A katonai dominanciát tovább fokozták azzal, hogy az LHT katona tagjai 1929 elején megegyeztek abban, hogy a tanács elé terjesztendő kérdéseket előzetesen megtárgyalják, és egységes álláspontot alakítanak ki, ezt fokozta Csáky Károly honvédelmi miniszter (altábornagy, majd lovassági tábornok), aki a civil tagokat – a miniszterelnök kivételével – kizárólag az LHT ülésén, szóban tájékoztatta az egyes ügyekről. Az

[396] Dombrády Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927–1936), *Hadtörténelmi Közlemények*, 1977/1. szám, 13. o.

[397] Szakály: i. m. (1991) 40. o.

[398] A kormányzó lényegében a dualista államfő hadsereggel kapcsolatos jogait bírta, vagyis a vezérlet, a vezénylet és belszervezet szabályainak megalkotása, döntési primátusa. Ma lényegében a kormány hatáskörébe tartozik. Emellett kiterjedt büntetőjogi védelem is megillette. Utóbbit lásd bővebben Barna Attila: Az állami főhatalom védelmének változásai a két világháború közötti Magyarországon: A kormányzósértés tényállása és ítélkezési gyakorlata a Győri Ítélőtábla gyakorlatában, In: Molnár Andrea – Szépl aki László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX–XX. század fordulóján*, Győr, Győri Ítélőtábla, 2019, 175–185. o.

[399] Szakály: i. m. (1991) 40. o.

[400] Vargyai Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, *Jogtudományi Közlöny*, 1974/6. szám, 316. o.

[401] Vargyai: i. m. (1974) 316–317. o.

LHT tehát erősen katonadomináns integratív szerv volt, amely honvédelmi kérdésekben a dualista állam időszakának végére a királlyal szemben kiharcolt civil, polgári kontroll negligálását vagy legalábbis minél szűkebb körben való meglétét eredményezte.[402]

Az LHT ebben a formában a korabeli szóhasználattal élve az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülés koordináló, irányító szerve, határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Az LHT békeidőben évente kétszer (más források szerint egyszer) ülésezett, de az elnök bámely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A LHT állandóan működő operatív szerve a vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a LHT vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.[403]

A LHT a fentiek okán jelentős hatás gyakorolt a haderőfejlesztésre, amely a Győri Program kapcsán is tetten érhető. Az LHT saját berkeiben döntött a program kereteiről, a kidolgozás mechanizmusáról és ezzel kapcsolatos feladatokról. A pénzügyi feltételek kidolgozása 1937 novemberében Imrédy Béla MNB-elnök vezetésével valósult meg (bejelentést követően tárca nélküli közgazdaságügyi miniszter, majd miniszterelnök). A honvédség fejlesztésére irányuló terveket a Honvéd Vezérkar dolgozta ki. A LHT végrehajtásra vonatkozó befolyását jól mutatja, hogy a program megvalósítását eredetileg ötévesre tervezték, azonban az LHT az 1939. február 25. ülésén úgy döntött, hogy mivel a pénzügyi erőforrások rendelkezésre állnak, így azt két év alatt kell megvalósítani. Tehát a LTH stratégiai döntéshozó szerv volt, amely az egyes védelmi ágazathoz kapcsolódó kérdéseket határozta meg, fogta össze és koordinálta. A tényleges tervezés és megvalósítás a szakminisztériumok és az érintett fegyveres védelmi ágazat feladata volt, az LHT azonban megkövetelte a visszacsatolást.[404]

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény tehát csak alkotmányos keretek közé helyezte, intézményesítette az akkor már több mint egy évtizede működő LHT-t. A honvédelemről szóló törvény szerint az LHT a honvédelemi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szerv, mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes minisztériumnak annak érdeké-

[402] Civil kontroll erősödésének kérdését lásd bővebben FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914), *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44–50. o.

[403] SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., *Levéltári Szemle*, 1974/1. szám, 62. o.

[404] PATAKY Iván, ROZSOS László, SÁRHIDAI Gyula: *Légi háború Magyarország felett (1. kötet)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1992, 19–20. o.; RAVASZ István (szerk.): *Magyarország a második világháborúban*, Budapest, PETIT REAL Könyvkiadó, 1997, 356. o.

ben, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban zavartalanul tudják ellátni.[405]

Összetétele annyiban változott a korábbiakhoz képest, hogy ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben már a kormányzó[406] látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.[407] Majd annyiban módosult még, hogy a főparancsnoki pozíció megszűnt 1940-ben.[408]

„Rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis a békeidejű felkészülés volt, ami kifejezetten a honvédelmi feladatok kiemelt kezelését garantálta."[409] Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban az LHT határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni. A minisztertanácsot az LHT döntéseinek megvalósítójává tette.[410] Vargyai, bár úgy fogalmazott, hogy „az LHT. működése viszont arra utal, hogy az ügyviteli szabályzatban a törvény rendelkezéseivel szemben megfogalmazott hatáskörszélesítés gyakorlatot – legalábbis 1940–41-ig – nem eredményezett…",[411] viszont Náray Antalnak, az LHT egykori vezértitkárának visszaemlékezései is alátámasztják a kibővült hatáskörgyakorlást, hiszen például a Jugoszláviával szembeni háborúindítás kérdésében is az LHT döntött, egyébként pedig a titkár úgy fogalmazott, hogy „a Tanács üléseken szavazással hozta meg minden miniszter tagjára kötelező határozatait".[412] Szintén igazolja ezt a kiterjesztett hatáskörgyakorlást Juhász Gyula a második bécsi döntésről írt tanulmányában, ahol úgy fogalmazott, hogy „a német és az olasz követtel folytatott megbeszélés után Horthynál összeült a Legfelső Honvédelmi Tanács, és jóváhagyta a kormány döntését. Mozgósítást határozott el, s azt, hogy a katonai

[405] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.

[406] Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjaikra ezen funkciókat már a kormány látja el.

[407] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)–(3) bekezdés.

[408] A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény, 3. §.

[409] Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In. Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 26. o.

[410] Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 761. o.

[411] Vargyai: i. m. (1979) 761. o.

[412] Szakály Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám, 696. o.

alakulatokat június 29-től fokozatosan felvonultatja a román–magyar határra."[413] Gyakorlatilag az LHT hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése. Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a LHT elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban a LHT vezértitkársága látta el a feladatot.[414]

Tehát magát az LHT-t sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelősségi rendszerét az LHT felállítása és feladatellátása nem érinti. Lényeges kérdés ez, hiszen a honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennélfogva egyértelműen nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT, mindemellett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára mindenképpen rálátással és ráhatással bírt. Hiszen „ebben a szervben a fentiek szerint a kormányzati felelősség mellett teljesen érvényre jut a katonai szakértelem és azáltal, hogy a tanács úgy az irányítás, mint az ellenőrzés jogával fel van ruházva, biztosítva van a végrehajtás hiánytalansága is".[415]

Fentiekből adódóan az LHT nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt – hiszen az a honvédelmi törvény szerint maga a kormány –, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntés-előkészítő szerve. Ha azonosítani kívánnánk a jelenkori szervezetrendszerrel, akkor – osztva Farkas Ádám gondolatait[416] – sokkal inkább találunk párhuzamot a mai Nemzetbiztonsági Kabinet[417] és az LHT között, mintsem a rendkívüli állapot feljogosított szerve, a Honvédelmi Tanács és az LHT között.

[413] Juhász Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám, 151. o.

[414] Vargyai: i. m. (1979), 760–761. o.

[415] Bolgár Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám, 191. o.

[416] Farkas Ádám 2018. május 28-án a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán „A honvédelmi igazgatás rendszerének sajátosságai, különös tekintettel a védelmi igazgatással való kapcsolatára (2016/208/NKE-HHK)" című KÖFOP konferencián elhangzott „A történeti alapok és a kortárs biztonsági változások hatékony kezelésének találkozása a honvédelmi jog fejlesztésében" című előadásában vázolta fel a két szerv hasonlóságát.

[417] Nemzetbiztonsági Kabinetről lásd bővebben Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám, 103–124. o.

A második világháborút követően még tovább működött a Legfelső Honvédelmi Tanács, amit az is bizonyít, hogy az Ideiglenes Nemzeti Kormány rendeletben módosította annak személyi körét.[418]

Jelentősége eme szervnek azonban megszűnt, és helyét a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át. 1946-ban létrejött a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottságának tanácsadó testületeként a Katonai Bizottság, Farkas Mihály elnökletével. A kommunista párt és a szociáldemokraták egyesülését követően 1948. július 6-án állították fel a rendőri-államvédelmi ügyek koordinálására a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) Belügyi Bizottságát Rákosi Mátyás vezetésével, azonban egyetlen ülést követően, 1948. szeptember 7-én megszüntették. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot, amelynek döntés-előkészítő albizottsága volt a korábbi Katonai Bizottság, amelyet szintén megszüntettek 1949 februárjában. Annak helyébe már a Honvédelmi Minisztériumon belül hozták létre az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhírhedt Honvédelmi Bizottságot.[419]

Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy „...a pártvezetői hármas magának tartotta fenn a legfontosabb honvédelmi és államvédelmi kérdésekben való döntést: eszerint a bizottság foglalkozott a hadseregfejlesztéssel, a hadműveleti tervekkel, a mozgósítással, a hadiipar elvi kérdéseivel, az Államvédelmi Hatósággal, a hírszerzés kérdéseivel, valamint a területet érintő személyzeti ügyekkel".[420]

1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, amelynek „szervezetére, hatáskörére vonatkozó párt- és kormányhatározat nem született, így helyzete, szerepe és jogállása... sem párt-, sem állami vonalon nem volt tisztázott".[421] Annak jogszabályi megjelenésére egészen a korszak második honvédelmi törvényéig (1976. évi I. törvény) várni kellett.

[418] „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok." Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: *Honvédségi Közlöny,* 1945/6. szám, 45–46. o.

[419] Germuska Pál: *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980* (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011, 1–2. o.

[420] Germuska Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka") 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, *Hadtörténelmi Közlemények*, 2013/2. szám, 615. o.

[421] Okváth Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám, 87. o.

Az 1952. decemberi, első ülésen hozott határozatból kitűnik, hogy minden a hatáskörébe tartozott, ami a honvédelemmel kapcsolatos országos jelentőségű ügy volt.[422] Okváth Imre emellett rögzítette, hogy „valószínűsíthető, hogy a Honvédelmi Tanács saját ügyrendjének és szervezetének szabályozásában az 1939. évi II. te. rendelkezéseire támaszkodott. A Honvédelmi Tanács elnöke a mindenkori miniszterelnök, tagjai pedig a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a honvéd vezérkar főnöke és az Elnöki Tanács által kijelölt tagok (3 fő) voltak."[423]

Ez idő tájt megkezdődött az új honvédelmi törvény kodifikálása, és ennek részeként a Honvédelmi Tanács szervezeti és hatásköri szabályainak lefektetése, azonban az 1955-re elkészült javaslatokból nem lett törvény.[424] Így a Honvédelmi Tanács szervezetének és működésének szabályait a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának 1956. júniusi ülésén fogadták el. Békeidőben a Politikai Bizottságnak és a Minisztertanácsnak volt felelős, az iránymutatásuk szerint kellett végeznie tevékenységét, háború idején az MDP Központi Vezetőségének irányítása alatt egyesítette volna kezében az egész államigazgatást. Elnökét békében a Minisztertanács, háború idején a MDP KV javaslatára az Elnöki Tanács nevezte volna ki.

„Rendkívüli állapot (háború) esetén a HT vált volna a legfelsőbb államigazgatási szervvé. A legfontosabb döntési és ellenőrzési jogkörök a következők voltak: a) a fegyveres erők szervezete, felszerelése, hadműveleti és mozgósítási terve; b) a mozgósítás szabályozása, a minisztériumok és államigazgatási szervek mozgósítási terve; c) a hadszíntér, valamint a felvonulási terület előkészítése; d) a fegyveres testületek, valamint a honvédelmi ipar távlati és éves tervei, valamint a háború első évére vonatkozó népgazdasági terv, továbbá a hadianyag export-import keretek meghatározása."[425]

Eme KV-határozat alapján meg kell állapítani, hogy a magyar jogtörténetben először jelent meg a Honvédelmi Tanács képében egy békeidőtől eltérő különleges jogrendi végrehajtó hatalmi szerv. Az is látható, hogy eme szerv létrehozása során a Legfelső Honvédelmi Tanács előképként szolgált, így tekinthetünk annak „továbbfejlesztéseként" az ekkor működő Honvédelmi Tanácsra.

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „…meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács

[422] Germuska: i. m. (2011) 2. o.
[423] Okváth: i. m. 87. o.
[424] Okváth: i. m. 88–98. o.
[425] Germuska: i. m. (2011) 3. o.

által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti".[426]

Ennek megfelelően meg is történt a politikai akarat megfogalmazása, és „az MSZMP Politikai Bizottsága 1961. április 25-i zárt ülésén határozott a Magyar Népköztársaság vezetésének háborús körülmények közötti biztosításáról. A belügyminiszter és az MSZMP KB Adminisztratív Osztálya javaslata alapján a PB úgy döntött, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács lássa el."[427]

Mivel békeidős és háborús feladatokról rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. Ekkor elfogadott ügyrendje szerint „a Minisztertanács az ország védelmével kapcsolatos közvetlen feladatait a Honvédelmi Bizottság útján látja el. A Minisztertanács a következő hatásköröket ruházta át a HB-ra: a) dönt a fegyveres erők (néphadsereg, BM karhatalom, határőrség, légoltalom), a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség, büntetésvégrehajtás) és a rendészeti szervek (tűzoltóság, pénzügyőrség, vámőrség, iparőrség) fontosabb kérdéseiben; b) dönt az ország védelmével közvetlenül összefüggő gazdasági kérdésekben; c) szervezi, koordinálja és irányítja az országmozgósítási tervek kidolgozását, megszabja az ország háborúra való felkészítésének feladatait."[428] A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok.

A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg. Rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanáccsá alakult volna át, „amely az ország totális irányítására lett volna hivatott rendkívüli állapot idején. Feladatai minden korábbinál komplexebbek lettek volna: »...irányítja az ország és a társadalmi rend védelmét, – mozgósítja és felhasználja az ország lakosságát és minden erőforrását a haza és a szocialista társadalmi rend védelmére, az ellenség megsemmisítésére, a hatályos szövetségi szerződésekből folyó kötelezettségek maradéktalan teljesítésére, – biztosítja az ország lakossága élet – és anyagi javai védelmét.« Ebben az esetben a legfelső állami irányító szervvé vált volna, az állami, szövetkezeti és a társadalmi szervekkel kapcsolatban a Minisztertanács jogkörét gyakorolhatta."[429]

Az 1972-es nagy alkotmányos revízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács, ugyanis az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság

[426] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

[427] Germuska: i. m. (2011) 4. o.

[428] Germuska: i. m. (2011) 4. o.

[429] Kiss Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 129. o.

Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre".[430]

Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre…".[431] Továbbá „a Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem legfelsőbb irányítása és az ország összes erőforrásainak hatékony felhasználása a haza védelmére. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Elnöki Tanácsnak az általa átruházott jogait és az Elnöki Tanács által megállapított körben a Minisztertanács jogait. Az Elnöki Tanács állapítja meg a Honvédelmi Tanács összetételét, választja meg elnökét, titkárát és tagjait. A Honvédelmi Tanács elnöke a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoka."[432]

„A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintetjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét."[433]

Lényegében ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta az elrendeléssel kapcsolatos jogosítványokat, de ő is csak akkor, ha az Országgyűlés akadályoztatva lenne. Az Alkotmány szövege kiegészült a 19/A–B–C §-okkal, amelyek közül a 19/B § szabályozta a Honvédelmi Tanács szervezetét és alapvető hatásköreit.

Az Alkotmány rendelkezései a Honvédelmi Tanácsra nézve a következők voltak:

„19/A § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.

(2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő-

[430] Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

[431] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

[432] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)–(4) bekezdés.

[433] KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 18–19. o.

csoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.

(3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:
a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,
b) a köztársasági elnök jogait,
c) a Minisztertanács jogait.

(4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.

(5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható."[434]

Látható, hogy az új szabályozás a Honvédelmi Tanács lényegi funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik. Emellett viszont felállította a különleges jogrend jogállami garanciáit, így többek között az Alkotmány alkalmazásának felfüggeszthetetlenségét, az Alkotmánybíróság jogállamóvó tevékenységének folytonosságát, deklarálta a kormány országgyűlési felelősségét. Meghatározta a Honvédelmi Tanács összetételét, ahol már a katonai szereplő – vezérkari főnök – csak tanácskozási joggal vehet részt.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban lényegi változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok lényegében nem változtak.

A honvédelmi törvény szintjén is történtek változások. Az 1993-as honvédelmi törvény – főként a korábbiakhoz képest – részletesen tárgyalta a Honvédelmi Tanács hatásköreit és működését. Rögzíti, hogy a Magyar Honvédség legfőbb irányítója, és birtokolja az ezzel kapcsolatos jogosítványokat. Ezen taxációt a 2011-es honvédelmi törvény már nem tartalmazza, ugyanis az Alaptörvény a Honvédség irányító szerveként deklarálja a Honvédelmi Tanácsot, amely a kormány jogait gyakorolja rendkívüli állapot idején. Emellett a Honvédelmi Tanács mindkét törvény szerint többek között jogosult dönteni a kormányzás irányáról, szervezetéről, a közigazgatás területi szervezetéről, emellett gyakorolhat közkegyelmet, stb. Működése tekintetében a legfontosabb elv, amelyet mindkét törvény rögzít, hogy

[434] Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

testületileg gyakorolja a jogosítványokat a Tanács, amelynek tagjait mentelmi jog illeti meg.[435]

A fejezet kezdő soraiban megfogalmazódott a kérdés, hogy a magyar alkotmánytörténetben megjelenő, a kivételes állapotokban valamiféle felhatalmazással rendelkező szervek valamiféle szerves fejlődés egy-egy bázisaként követik egymást, vagy pedig kizárólag elnevezésbeli hasonlóságról lehet szó. A válasz a vizsgált szervek esetében mindig egyértelműen megfogalmazható.

Az első ilyen típusú szervünk, a Honvédelmi Bizottmány csak minimális tekintetben – kivételes állapot idején végrehajtással felruházott szerv – tekinthető a Honvédelmi Tanács archetípusának, hiszen ezen szerv valódi, akkori szóhasználat szerinti ostromállapoti törvényi felhatalmazás és felelős kormányzat hiányában, mint az első képviseleti Országgyűlés egy bizottsága jött létre. Vagyis a végrehajtó hatalom hiányában a törvényhozás magához vette a végrehajtás jogosítványait is, és azokat saját szervéhez delegálta.

Az első világháborús HFB funkciójában nem előképe a ma létező Honvédelmi Tanácsnak, azonban a gyakorlati tevékenysége során megjelenő koordinatív, a funkciókat egy szereplőben összefogó jellege jól mutatta azt, hogy merre kellene továbbfejleszteni a szabályozást. Hiszen a fennmaradt levéltári iratokból jól látható, hogy az első világháború során valójában eme minisztériumközi szerv volt az, ahova az érdemi információk legtöbbje befutott, így gyorsabb és hatékonyabb lehetett volna a végrehajtás, ha tényleges hatásköröket kap.

A Legfelső Honvédelmi Tanács sem a kivételes állapot idejére feljogosított szerv, lényegében feladata inkább a békeidőre datálódik, hogy a háborúba sodródás esetében az állam megfelelő módon tudjon reagálni az átalakult viszonyokra, és minél teljesebben tudja kiaknázni a totális háború okán elengedhetetlenül szükségessé váló erőforrásokat. Az LHT ennek ellenére már egy következő fejlődési fok, mivel valójában aktívan közreműködött a stratégiai döntések meghozatalában, de a különleges jogrendi végrehajtásban – főszabályként – biztosan nem működött közre. A mai szervezeti megoldások közül leginkább a Nemzetbiztonsági Kabinethez lehetne hasonlítani.

A Honvédelmi Tanács szervi előzménye az MDP keretei között felállított Honvédelmi Bizottság volt. Az 1952-ben – két szerv, így a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével – létrejövő Honvédelmi Tanács már széles jogosítványokat kapott mind békeidőre, mind pedig háború idejére. A háború utáni első honvédelmi törvény (1960. évi IV. törvény) még nem nevesíti eme szervet, azonban a felhatalmazás lehetőségét már magában foglalta. Ennek következtében 1962-ben kiszakítják a békeidős tevékenységet, és erre létrehozzák a

[435] Lásd A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, 249–256. § és A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30–34. §.

Honvédelmi Bizottságot, és 1965-től annak területi szerveit. Ezen területi szervek lényegében a mai védelmi bizottságok elődei.

1964-re elkészült a háború esetére vonatkozó szabályanyag is, amely teljes végrehajtásra kiterjedő jogosítványokkal látta el a Honvédelmi Tanácsot, amely lényegében a Honvédelmi Bizottságból alakult volna át háború esetére. Az 1972-es alkotmányrevízió során alkotmányos meghatározottságú szervvé vált, melynek nagy általánosságban meghatározott funkcióját már az 1976-os honvédelmi törvény is tartalmazta.

Az 1989-es alkotmányos átalakulás gyakorlatilag eme szervet emelte jogállami keretek közé, amely átalakulást már az 1993-as honvédelmi törvény is tartalmazta. Az Alaptörvény és a 2011-es honvédelmi törvény ehhez képest lényeges változásokat nem eredményezett.

A Honvédelmi Tanács előintézményének felállítása a Rákosi-korszakra tehető. Az 1960-as években jött létre a lényegében ma is használt intézményi felosztás, vagyis a honvédelmi bizottságok területi hálózata és központi szerve, valamint a különleges jogrendi Honvédelmi Tanács. Ezen fejlődés – bár remélhetőleg nem végállomása, de jelenlegi – csúcspontjaként tekinthetünk 1989 alkotmányos átalakulására és a jelenleg hatályos Alaptörvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseire.

5. A Kivételes állapot és hatalom fogalmi hálója

5.1. A KIVÉTELES ÁLLAPOTI TÉNYÁLLÁSOK MEGHATÁROZÁSA

5.1.1. Előfelvetések a történeti tapasztalások okán

A fentebb már megfogalmazottak szerint *az olyan határhelyzeteket, amelyek nem immanens részei a társadalom – a társadalmi totalitásból következően –, a jog és az állam normál működésének, sőt kifejezetten azok kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a szokásos társadalmi interakciók, a normál jogrend eszközparkja és az állam rendes működési mechanizmusai eredményesen nem tudnak fellépni,* kivételes állapotnak nevezzük. Ezen fogalom összefoglaló megközelítését adja azoknak az állam működése során megjelenő határhelyzeteknek, amelyeket kivételes állapotnak nevezünk. Viszont szükségszerű ennek a fogalomnak az alábontása, mivel az eszközpark (a kivételes hatalom) meghatározása során fontos eltéréseket szülhetnek az egyes tényállások alapjellemzői.

Az előző fejezetekben bemutatott 19. századi történeti folyamatok és az euroatlanti térségben megjelenő egyes szabályozási típusok lehetővé teszik, hogy ezek vizsgálata révén elkezdjük a fenti fogalom alábontását. A megjelenő szabályanyagok szinte kivétel nélkül a legfontosabb fenyegetésként a külső támadás veszélyét jelenítették meg. Háború vagy háború közvetlen veszélye esetén nyújtottak többletjogosítványokat a végrehajtó hatalom számára. Így azt lehet mondani, hogy az elhatárolás alapvető szempontja ekkor az volt, hogy a támadás külső vagy belső fenyegetésből származott-e? A külső fenyegetésekkel szembeni eszközpark egyre kiforrottabb és egyre több garanciát tartalmazó szabályozásával szemben a belső anomáliákra ekkor még karhatalmi jellegű eszközparkkal kívántak válaszolni. A belső veszéllyel szembeni eszközparkot nem súlyozták, nem határolták el az egyes veszélyforrásokat akként, hogy milyen értékre irányultak a támadások. Egységes karhatalmi vagy egyszerűen a végrehajtói jogkört tágító megoldásokat alkalmaztak, sok esetben a már kialakult jogállami garanciák időleges kikapcsolása mellett. Kivételként lehet említeni ez alól a forradalmi időszakban születő francia ostromállapoti típusú szabályozást, amely pontosan annak okán, hogy a forradalomnak egyaránt voltak külső és belső ellenségei is, ezért a kialakuló alkotmányos (politikai) rendet veszélyeztető cselekményeket, annak irányától függetlenül az ostromállapoti szabályozás alá vonta. Minden más belső határszituációt viszont a többi államhoz hasonlóan kezeltek. A fentiek alapján az a következtetés vonható

le a tényállás kérdéskörében a kialakuló modellekből, hogy az államok a támadás iránya szerint elhatárolják egymástól az egyes tényállásokat. Emellett viszont különbséget jelenthet még a támadás politikai jellege, tehát hogy az a fennálló alkotmányos rend ellen irányul-e.

A 19. századhoz képest az állam hatalmi jellege és biztonsági környezete jelentős változásokon ment keresztül, amely érintette a hadviselést és ezáltal a védelmi jogot, azon belül pedig a kivételes állapot és hatalom rendszerét és szabályozását. Így további tényállási jegyek, elemek azonosításához ezen átalakulásnak a rövid bemutatása is elengedhetetlen. A generációs áttekintés előtt rögzíteni szükséges, hogy a legtöbb esetben nincsenek éles korszakhatárok, sőt, sok esetben inkább továbbfejlődésről vagy egymás melletti párhuzamos létezésről és dominanciaváltásról beszélhetünk.

Az *első generációs* hadviselés jelentős részt az abszolút állam vívmányai révén jelent meg. Az abszolút állam jelentősége megragadható abban, hogy a centralizáció kiteljesítésével létrehozta a modern, adminisztratív monarchiát, amely professzionális hivatali apparátusra próbált támaszkodni, amely modernizáció nem kerülhette el a haderőt sem, eredményeként megjelent a modern szakképzettséget igénylő reguláris haderő. Az abszolút monarchia és monarcha, később pedig a kialakuló polgári állam igényeit kiszolgáló modern hadviselés első generációjának megjelenése az 1648-as vesztfáliai békéhez köthető, és körülbelül a polgári átalakulás euroatlanti kiteljesedéséig, vagyis az 1860/70-es évekig uralta a harc- és haderőszervezést.[436] E jó két évszázadnyi intervallum háborúiban ragaszkodtak a vonalban, oszlopban és négyszögben harcoló gyalogsághoz. A haderő az alapos kiképzésen és a fegyelmen nyugodott. Előbbi jelentős költségei okán a fegyveres erő megőrzését is fontosnak tartották, és nem volt cél az ellenséges haderő megsemmisítése. Az állandó hadsereggel megindult a tisztképzés is.[437] A védelmi szabályozás a vizsgált időszakban kezdetleges, állandóságot a hadi regulák, valamint a kiképzéssel kapcsolatos szabályok jelentették, azonban az egyes krízisek, biztonsági kockázatok felszámolása eseti jellegű volt az évszázadok során.

A „kettős forradalom" azonban jelentős hatást gyakorolt magára az államra és a hadviselésre is. A kialakuló kapitalista termelés lehetővé tette a tömeggyártást, így nagyobb tömegek felfegyverzését. Ettől az időtől közelebb került a modern tömeghadviselés (például az amerikai polgárháború már 2,5 millió embert, míg a francia–porosz háború 1,7 millió főt mozgósított). *A hadviselés az élőerő koncentrálásán és a fegyvernemek összehangolásán nyugodott.* Emellett már jegyeiben láthatóvá vált, hogy a jövő nagy háborúja a hátországra is súlyos terhet fog róni,

[436] Kiss Álmos Péter: Generációk a hadviselésben – A negyedik generáció, *Hadtudományi Szemle*, 2009/2. szám, 11. o.

[437] Simicskó István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudományi Közlöny*, 2017/3–4. szám, 4. o.

és a totális győzelem eléréséig folytatják a felek. Ennek során a korábbi hadviselési renddel szemben előtérbe került a mozgás és a tűzerő összehangolása, a tüzérségi tűz tömeges alkalmazása és az erőforrások végsőkig történő felhasználása.[438] A kettős forradalom másik oldalát adó polgári átalakulás során kifejlődő polgári állam pedig megkövetelte az állam minden időszakban való joghoz kötöttségét, az egyes igazgatási ágazatok szabályozását. A szabályozási kényszer nem kerülhette el a haderőt sem, amelyre vonatkozóan szervezeti, működési, hatásköri szabályok sora jelent meg (gondoljunk itt például a magyar véderő és honvédelmi szabályokra 1868-ban), és megkezdődött a hadsereg feletti jogállami, civil kontroll kialakítása is.[439] Mivel a békeidős szabályozás mellett világossá vált, hogy a jövő nagy háborúja egy totális háború lesz, amely szükségképpen alapjaiban érinti az állam és a hátország működését, így erre az időszakra tehető a különleges jogrendi szabályozások közül a háború idejére vonatkozó joganyag megalkotása. E szabályozás – főszabályként – még kizárólag háború idejére tartalmazott olyan jellegű szabályokat, amelyek révén az állam hatékonyabban tudta kezelni a felmerülő problémákat, átcsoportosítani az erőforrásokat. A szervezeti szabályokkal együtt így a védelmi szabályozás már átfogóbb jellegű volt, azonban annak számos hiányosságára irányította rá a figyelmet az I. világháború.

A hadviselés *harmadik generációja* felszámolta az I. világháborúban még alkalmazott lineáris csapatvezetést, és helyébe a nonlineáris harceljárás lépett, amely a gyors manővereken, a meglepetésen, a mélységi hadműveleteken nyugodott. Utóbbit lehetővé tette a páncélos fegyvernem önállósodása és a légideszant hadosztályok megjelenése. Emellett a háborús stratégia részévé vált a hátország támadása és demoralizálása, hiszen ez alapvetően befolyásolta a hadipotenciált. Ezt lehetővé tette a haditechnika további fejlődése, a hadiipar termelőkapacitásának fokozása. Az 1970-es években az AirLand Battle[440] modernizálta a korábbi II. világháborús villámháborút, amely az 1991-es öbölháborúban alkalmaztak ez idáig utolsó alkalommal. Mindezekhez azonban szükséges volt a korábbi szabályozás átfogóvá tétele. Ez azt jelentette, hogy már *nem volt elégséges a háború idején való felhatalmazás*, mivel jól láthatóvá vált a nagy háború idején, hogy hiányzott a háborúra való *megfelelő felkészülés*. Ennek során az államok megalkották az ún. országmozgósítási terveiket (ennek volt Magyarországon legfőbb szerve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács, majd a Legfelső Honvédelmi Tanács), összevonták a védelmi ágazatok egynemű részeit (így született meg hazánkban az első ágazati honvédelmi törvény 1939-ben), és folytatták a totális háború megvívásához szük-

[438] Simicskó: i. m. 4–5. o.; Kiss: i. m. 11–12. o.

[439] Lásd bővebben Farkas Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914), *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44–50. o.

[440] Valki László: A defenzív védelem koncepciója, *Külügyi Szemle*, 1985/1. sz. 102. o.

séges ágazatok kialakítását.[441] A harmadik generációs hadviselés mellett a védelmi szabályozás komplex, átfogó jellegűvé vált, azonban fontos megjegyezni, hogy a szabályozás a külső támadás elleni biztonság megteremtésére fókuszált, felhatalmazásokat a jogszabályi rendszer főként ez irányba hozott létre, vagyis klasszikus fegyveres konfliktus kezelésére.

A hadviselés *negyedik generációja* megjelenésének okai között kell keresni a bipoláris világrendet és azon tényt, hogy a tömegpusztító fegyverekkel rendelkező nagyhatalmak korlátok közé szorítják az egymással szembeni közvetlen katonai összeütközéseket. Eme korszak sajátos eszköze az ún. proxy hadviselés. „*Destabilizáló törekvések* kíséretében új »*hadoszlopok*« *jelennek meg: tüntetők, álcivilek, kormányellenes mozgalmárok*. A céljuk: egyfajta belső »*politikai fertőzés*« elindítása, káosz létrehozása, amely azonban mindvégig háttérből irányított."[442] A nagyhatalmakon túl jelentős szerephez jutottak a nem állami szereplők is. Jellemzői ennek a generációnak, hogy a *béke és háború közötti határ elmosódik*, a clausewitzi „háromság" (állam, katona, polgár)[443] megszűnik, hiszen az ellenállók (akár terrorista, akár szabadságharcos) tetszésük szerint váltogatják a civil és katona szerepeket, a harcokban részt vevők döntően nem állami szereplők. A harctér nehezen felismerhető, sok tekintetben eggyé válik a hátországgal. A háború nem klasszikus jogviszonyként jön létre, nincs hadüzenet vagy ultimátum. A hadviselés immanens része, hogy a felek egyike biztosan politikai alapú célokért harcol, amely az esetek többségében kulturális vagy vallási indíttatású. Utóbbiak okán jelentős szerepe van a passzív civilek irányába ható propagandának, befolyásolásnak. A decentralizált vagy többhullámos erőnek köszönhetően nem elsődleges a haditechnika magas szintű alkalmazása. Viszont a propaganda működtetése, a befolyásolás fenntartása, a hálózatos decentralizált szerveződés szükségessé teszi a gazdasági finanszírozás sajátos kiépítését. Az is sajátja, hogy már nem katonailag kemény célpontokat támad, hanem puhább, de társadalmi hatásfokát tekintve fokozottabb intenzitást kiváltó civil célpontokat. Az egyes támadások katonai hatása korlátozott, alacsonyabb intenzitású, azonban a rá adott társadalmi reakció jóval meghaladja azt. A negyedik generációs hadviselés egyes szegmensei már korán megjelentek, és a továbbfejlődő jogállami szabályozás már szükségessé tette a belső rend fenntartásához szükséges karhatalmi típusú felhatalmazások szabályozását is, aminek eredményeként a védelmi jogalkotás kibővült a szükségállapot típusú szabályozással. Emellett a komplex vagy egyre inkább totálissá alakuló biztonsági kihívások egyre szélesebb körben igényelték a védelmi szabályozási rendszer újragondolását, kiterjesztését.

[441] Például a nemzetbiztonsági szolgálatok elterjedése, de még haderőnél koncentrálása is a 19. század végéhez vagy a 20. század első feléhez köthető, de a két világháború közötti időszakban kezdtek el megjelenni a védelmi igazgatás békeidős feladatai is.

[442] Simicskó: i. m. 6. o.

[443] Clausewitz, Carl von: *A háborúról*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.

5.1.2. A kivételes állapoti tényállások csoportosítása

Az előző fejezet elején levont következtetés, miszerint az állam létrendszerében megjelenhető határszituációk legkézenfekvőbb csoportosítását a támadás iránya adja, tehát hogy a támadás külső, vagyis más állam irányából érkezik, vagy belső, vagyis államon belüli anomáliáról van szó, a bő egy évszázados fejlődés sem annulálta. Ezeken felül más változások is regisztrálhatóak. A háború és béke korábban észlelhető határai elmosódtak, mivel a hibrid konfliktusokban a külső szereplő a végletekig el kívánja fedni a jelenlétét. Emellett a belső fenyegetések heterogénebbek lettek: a klasszikus politikai mozgalmakon túl a globalizációból fakadóan egyre jelentősebb kihívásokat jelentenek a gazdasági, egészségügyi válságok, a transznacionális bűnözés, a terrorizmus és a modern eszközök térnyerése (például a kibertér, a drónok, az automatizált eszközök stb.). És szintén rögzíteni kell az előző fejezet okán, hogy a válságok legtöbbje már lépcsőzetes felépítésű, amely megköveteli a krízisek előtti összehangolását, információcseréjét a védelmi ágazat szereplőitől, és szintén elvárja a krízis kiteljesedése előtti aktív, operatív és hatékony végrehajtói fellépést. Ezen szemüvegen keresztül nézve érdemes vizsgálni a lehetséges kivételes hatalmi tényállásokat.

A *külső irányból érkező fenyegetés*, vagyis a mai alkotmányos dogmatika szerinti rendkívüli állapot mondhatni az archetípusa a jogállami kivételes hatalomnak. A 19. században a nemzetközi politikát uraló vesztfáliai ethoszban a háborúindítás joga az állami szuverenitás egyik legfontosabb külső attribútuma volt. Ebben „az állam… mértékadó egység, s e sajátosságát politikai jellege alapozza meg… megilleti a jus belli, vagyis… hogy adott esetben saját jogán döntsön az ellenség létezéséről s legyőzésének kívánatos módjáról… Erről egyetlen, magát politikai értelemben létezőként tételező nép sem mondhat le."[444] Mert amennyiben ezt megteszi, saját önállósága elvész, és szuverenitását más állam gyakorolja. Amikor az államok közötti viszonyban ez a barát–ellenség megkülönböztetés eszkalálódik, az államok szabadon dönthetnek annak kérdésében, hogy a felmerülő problémát milyen eszközökkel oldják meg. Legalábbis 1945 előtt,[445] de az azt követő történelmi eseményeket (többek között a koreai háborút, a vietnami háborút, a délszláv háborút) és elmúlt időszak történéseit látva (ukrán válság, szíriai helyzet) az erőszak általános tilalma ma sem érvényesül maradéktalanul. „Az állam főhatalma révén polgárai életével is rendelkezhet…"[446] Ehhez azonban a polgári jogállamban – amelynek alapfelfogásán, vagyis a joghoz kötöttség alapelvén még a totálissá

[444] Pethő Sándor: Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé, Budapest, Doxa Könyvek, 1993, 165. o.

[445] 1945 előtti rendszerről lásd bővebben Vámbéry Rusztem: *Háború és jog*, Budapest, Franklin-Társulat, 1933.

[446] Pethő: i. m. 166. o.

válás sem változtatott – szükséges volt egy alkotmányos intézmény létrehozása, amely révén a jog keretei között növelték a háborúban álló állam szerveinek operativitását, hogy sikeresen tudja saját érdekeit érvényesíteni és létét megóvni.

Érdemes röviden áttekinteni, hogy a modern nemzetközi viszonyrendszerben ez a rendkívüli állapot miként is határozható meg. „Az ENSZ Alapokmány előtti jogrendben a hadüzenet nélküli, hadiállapot kinyilvánítása nélküli fegyveres konfliktusok ritkák voltak… A II. világháború után, az ENSZ Alapokmányának elfogadásával a helyzet gyökeresen megváltozott. Az ENSZ jogrendjében ugyanis a fegyveres erő alkalmazása alapvetően tiltottá vált… Az általános tilalom alól két kivétel van, az egyik az önvédelem joga, a másik az ENSZ Biztonsági Tanács által elhatározott esetek."[447] Az erőszak általános tilalma alóli kivételek esetköréből az önvédelem jogát és ahhoz szorosan kapcsolódó fegyveres támadás fogalmát célszerű vizsgálni. Egyfelől azért, mert mint azt később látni fogjuk, ennek elbírálása az állam – igaz, a nemzetközi jogi szabályok keretei között, de – szuverén döntésén alapszik, másfelől pedig a Biztonsági Tanács intézkedése szintén objektív formát ölt.

Az Alapokmány minden fegyveres erőszakot tilt, függetlenül annak súlyától, intenzitásától és az alkalmazott fegyver jellegétől. Az általános erőszak tilalma alól a fentiek alapján csupán két kivétel van: a fegyveres erő Biztonsági Tanács felhatalmazásán alapuló alkalmazása és az egyéni és kollektív önvédelem jogának gyakorlása. A kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács (továbbiakban BT) e kötelező határozatai prioritást élveznek az önvédelem jogával, annak gyakorlásával szemben. A BT-nek felhatalmazást biztosító 39. cikk ezen túl bevezeti a támadó cselekmény (agresszió) fogalmát, azonban e fogalmat az Alapokmány nem határozza meg.

A cselekmény agresszióként való azonosítására a BT jogosult, így az erősen politikai kérdésnek, politikai döntésnek minősül, amelynek széles mozgásteret biztosít az Alapokmány. E nehezen megfogható fogalmi kört próbálja konkretizálni az ENSZ Közgyűlés 1974-ben elfogadott 3314. számú határozata. A határozat a következő módon definiálja az agresszió fogalmát: „fegyveres erő alkalmazása egy állam által más állam szuverenitása, területi integritása vagy politikai függetlensége ellen, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányával össze nem férő bármely más módon".[448] A határozat alapján megállapítható, hogy az agresszió és a fegyveres erőszak rész–egész viszonyban állnak, vagyis az agresszió a fegyveres erőszak részhalmaza. A határozat jelzi annak tényét, hogy a nemzetközi jogban relevanci-

[447] Hegedüs Zoltán: A fegyveres összeütközések kezdete és vége, In: Ádány Tamás Vince – Bartha Orsolya – Törő Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009, 48. o.

[448] ENSZ Közgyűlésének 3314. (XXIX) számú határozata. Az agresszió meghatározása 1. cikk.

ával bír a fegyveres erőszak intenzitása, valamint azt, hogy közvetett módon is el lehet követni, továbbá megerősíti az erőszak (itt az agresszió) államközi jellegét.

Az önvédelem joga az, amellyel kapcsolatban az Alapokmány úgy rendelkezik, hogy „a jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette".[449] Az önvédelmi jog gyakorlásának alapvető feltétele, a fegyveres támadás, amelynek fogalmát azonban sem az Alapokmány, sem a későbbi dokumentumok nem definiálják, ennek okán egy cselekmény ekként minősítése a gyakorlatban „...módfelett szubjektív döntésen alapul: ugyanaz a tény, ugyanazon jog alapján, eltérő minősítésekkel illethető".[450] A döntés szubjektív voltát erősíti, hogy a megtámadott állam állásfoglalása az irányadó, ahhoz nem kell a BT által elfogadott határozat – amelynek feltételessé tétele az önvédelem lényegét vonná el –, az állam e nélkül is megkezdheti az erőszak önvédelmi célú alkalmazását. E jog gyakorlása az 51. cikk értelmében addig tart „amíg a BT a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette".

A fegyveres támadás az egyetlen kivétel az Alapokmányban, amely esetén az államoknak vagy védelmi közösségeiknek jogszerűen van lehetőségük fegyveres erőszak alkalmazására. „Mivel azonban az alapokmány mellőzi a fegyveres támadás kifejezés definiálását, semmi nem zárja ki az önvédelem analógia útján való alkalmazásának lehetőségét."[451] A fegyveres támadásnak azonban két feltételnek is meg kell felelnie: (1) a cselekménynek el kell érnie egy rendkívüli súlyt vagy intenzitást; valamint (2) a támadást elkövető személyek cselekménye valamely másik államnak betudhatónak kell lennie. Az első kritérium szerinti eltérés fogalmi szinten megjelenik az Alapokmányban, ugyanis míg a 2. cikk (4) bekezdése erőszak alkalmazásáról beszél, addig az 51. cikk a fegyveres támadást rögzíti. Ekként értelmezve utóbbi fogalom az első minősített esetének tekintendő, vagyis a fegyveres erőszak és a fegyveres támadás rész–egész viszonyban állnak egymással, tehát – az agresszióhoz hasonló módon – a fegyveres támadás részhalmaza az erőszaknak (sőt még az agressziónak is részhalmaza). Ezen értelmezés következik az Alapokmány szellemiségéből is, ugyanis, ha a két fogalom jelentése azonos volna, ebben az esetben bármilyen erőszak alkalmazása lehetővé tenné az önvédelem alkalmazását, így egy-egy kisebb súlyú, intenzitású cselekmény is könnyen eszkalálódhat-

[449] ENSZ Alapokmány, 51. cikk. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmánya törvénybe iktatásáról.

[450] Sulyok Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében, Állam és Jogtudomány, 2002/1–2. szám, 108. o.

[451] Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése, *Fundamentum*, 2005/3. szám, 34. o.

na, míg ha megszorítanánk az erőszakká minősítést, ebben az esetben megszűnne az erőszak általános tilalma. Ennek okán a megfelelő értelmezés az, hogy minden államközi erőszakos cselekmény sérti az erőszak tilalmának ius cogens szabályát, de ezek közül csak a jelentősebb súlyú és intenzitású cselekmények – fegyveres támadások – azok, amelyeknek bekövetkeztekor lehetőség van az önvédelem jogszerű gyakorlására, míg a többi esetet békés úton kell rendezni, amely jelentheti akár a BT vagy Nemzetközi Bíróság előtti eljárást is.

A rendkívüli állapot tényállása megalapozásának alapját képezhetné az ENSZ Alapokmány nyújtotta lehetőség, vagyis a fegyveres támadás, amely azonban túlságosan leszűkítené az állam mozgási lehetőségét a szükséges belső jogrendi felkészülésre olyan esetekben, amikor egyértelműen várható az állam létét fenyegető valamiféle külső támadás, behatás.

Kisegítő lehetőséget nyújt a fogalom célszerű meghatározásához az 1949-es genfi egyezmények közös II. cikke, amely úgy fogalmaz, hogy az egyezményekbe foglaltak „megüzent háború vagy minden más fegyveres összeütközés esetén"[452] alkalmazandók. „A Genfi Egyezmény közös 2. cikke egyértelműen »minden más fegyveres konfliktusról« (»or of any other armed conflict«) szól, annak időbeli, térbeli, intenzitásbeli kiterjedésének mértékére tekintet nélkül…" Mindebből következhet, hogy „…bármilyen nézeteltérés az államok között, amely a fegyveres erők tagjainak beavatkozásához vezet, fegyveres konfliktusnak minősül a 2. cikk értelmében – függetlenül időtartamától, erőszakosságától, a résztvevők számától".[453] Ennek alapján fegyveres konfliktus esetében bár az erőszak alkalmazására a megtámadott állam csak szűk körben jogosult (ha fegyveres támadás megtörtént), azonban ilyen esetekben belső jogrendi szabályokat – amelyek a megfelelő felkészülést teszik lehetővé – a későbbi esetleges háború vagy fegyveres támadás sikeres elhárítása érdekében már eszközölhet.

A fentiek okán a rendkívüli állapot tényállásának definíciója a következőképpen fogható meg: *hadiállapot kinyilvánítása vagy háború közvetlen veszélye, illetve egyéb fegyveres konfliktus esetén hirdethető ki a rendkívüli állapotot.* Fontos hangsúlyozni, hogy e fogalom erősen politikai töltetű, így ezzel nehezen egyeztethetők össze például az állam nemzetközi egyezményekből eredő katonai jellegű kötelezettségei.

A *belső viszonyokban* a határszituációk a harc téziséhez visszavezethetők, ez a barát–ellenség megkülönböztetés eszkalálódása, hiszen a létért való harc mindig erőszakos[454] – itt nem feltétlen jelent ez minden esetben fizikai erőszakot. Viszont Jaspers emellett rögzíti, hogy az erőszak mindenféle alkalmazásáról való lemon-

[452] A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei s betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény 2. cikk 2. 1. bekezdés.

[453] Hegedüs: i. m. 50. o.

[454] Jaspers: i. m. 127. o.

dás pusztulást idéz elő, vagy „a gyámolatlan létezésig, azaz az erőszak eltűréséig való létezéshez"[455] vezet. Ebből adódóan „az erőszak ellen erőszak általi védekezés szükséges, az embernek fel kell készülnie arra, hogy ha lemond az erőszakról, mások rabszolgájává lesz vagy elpusztul".[456] A totálissá váló államban ezek a létharcok, legyenek akár gazdaságiak, de erkölcsi vagy vallási jellegűek is, politikai ellentétté transzformálódnak, ha „minél inkább közelednek a legszélső ponthoz, a barát/ellenség-csoportosításhoz".[457]

Viszont „tévedés azt hinni, hogy a politikai hatalom kizárólag erőszak által fenntartott hatalom... Ugyancsak tévedés... azt hinni, hogy a politika csakis a társadalom szabadságában történő felépítése, az erőszak pedig a politikával ellentétes anomália. Ez ellen szól az a tény, hogy az erőszak mindig megmaradt háttér- és határesetnek. Amikor ez mintegy feledésbe merül, és megszűnik az általános tudat részének lenni az erőszak csak mértéktelenebbül tör felszínre és mutatkozik meg a maga komor fenségében."[458]

Az állam mint politikai egység egyik alapvető rendeltetése ebből adódóan, hogy a jogrendje és ennek védelmére felesküdött legitim erőszakszervei által keretek között tartsa ezt a létharcot, vagy integrálja sajátos politikai szervezetrendszerébe. Emellett azonban „a szuverenitás alanya felhatalmazással bír arra, hogy végső esetben, azaz a politikai egység disszonanciájának idején a fennmaradáshoz szükséges döntéseket meghozza".[459]

Tehát az állam nemcsak külső ellenség fenyegetése esetében élhet a kivételes hatalom – különleges jogrend – jogosítványaival, hanem akkor is, ha a jogrendet olyan belső támadás vagy hatás (természeti vagy ipari katasztrófa) éri, amely esetében a törvény mint normatív szabályrendszer nem tudja megoldani a vészhelyzetet, hanem azt a szuverén döntésében gyökerező konstitutív aktussal lehet csak rendezni. A szuverén döntése a konkrét helyzetben ideiglenes és részlegesen alternáló jogrendet teremt, amelynek rendje legitimációt kölcsönöz a szuverén döntésének.[460] Szükségesnek érzem itt is rögzíteni, hogy azon belső anomáliáknak a leküzdésére, amelyekkel szemben már az általános jogrend szabályai alapján képtelen eredményesen fellépni az alkotmányos rezsim, a szükségszerű fellépést biztosító és szintén a végrehajtó hatalom effektivitását növelő eszközöket jogszabályi keretek között meg kell határozni.

A belső anomáliát okozó természeti, egészségügyi vagy ipari katasztrófa hatásfoka és ténye szükségszerűen objektíve keletkezteti ezt az állapotot. Viszont a

[455] JASPERS: i. m. 130. o.
[456] JASPERS: i. m. 266. o.
[457] SCHMITT: i. m. (2002) 21. o.
[458] JASPERS: i. m. 267. o.
[459] PETHŐ: i. m. 170. o.
[460] HOKKER, William: *Carl Schmitt's International Thought – Order and Orientation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 25. o.

támadás jellegű belső kivételességet konstituálni szükséges, erre akkor kerülhet sor, ha a barát–ellenség szembenállás odáig fajul, hogy a szembenállók harca a fizikai ölés reális lehetőségét magában hordozza, és ezt a vonatkozást meg is őrzik, fenntartják. „Ebből következően az ellenség és a fegyveres harc fogalma szorosan összetartozik; e vonatkozásban a fegyver fogalmát mindazon eszköz kimeríti, ami emberek fizikai megsemmisítésére alkalmas."[461] Utóbbi az elmúlt évtized terrorcselekményeit látva kiemelkedően fontos, ahol polgári légi járművet, gépjárműveket használtak fel az emberi életek kioltására és a rend szétzilálására.

Mindezek alapján egy elméleti klasszifikációban a belső kivételesség három esetben konstituálható: 1. ún. veszélyhelyzet (természeti; egészségügyi, ipari); 2. az állam rendjét támadó cselekmények (pl. terrortámadás; kibertámadások); és 3. az állam alkotmányos rendjét támadó cselekmények (minden, ami a fennálló alkotmányos jogi rezsim megdöntésére irányul). Ezeket nevezhetjük együttesen szükségállapotnak, mint az alkotmányos kivételes állapot második megjelenési formájának.

A szükségállapot e három esetben akkor rendelhető el, ha az állami intézményrendszer működésének rendes menetét korlátozza a támadás, és ezáltal potenciálisan magában hordozza az emberi élet kioltásának lehetőségét. Tehát többek között a szociális hálót, a politikai intézményeket, a közösségi közlekedést, a gazdasági szervezet működését stb. oly mértékben érinti, hogy az állam és a társadalom az általános, *megkérgesedett* működéséhez minimum szinten szükséges funkciókat sem tudja ellátni (vagy ennek potenciális veszélye áll fenn).

Az első esetkör objektíven és politikai körülményektől függetlenebbül megítélhető, hiszen ide minden olyan természeti, egészségügyi és ipari katasztrófa beletartozik, amely nagyszámú emberi életet olt ki vagy veszélyeztet. Emellett pedig az állami infrastruktúrában jelentős kárt okoz, vagy azzal fenyeget, illetve a társadalom tagjainak vagyoni biztonságát tömegesen veszélyezteti.

A második esetkör, vagyis az állam rendjét támadó cselekmények sora már sokkal színesebb képet mutat. Ide kell sorolni ugyanis minden olyan támadó cselekményt, amely fenyegeti az állam rendes működését, mégpedig úgy, hogy tömegesen veszélyeztet emberéletet és vagyonbiztonságot. Mindezeket azonban úgy valósítja meg, hogy főszabályként közvetlenül nem a regnáló politikai rezsimet, alkotmányos rendet támadja, hanem az általa konstituált közrendet és/vagy értékrendet.

Fontos megjegyezni, hogy ezek közül kiemelkedő intenzitásúak az ún. hibrid konfliktusokhoz is sorolható cselekmények, így például a terrorizmus[462] vagy a

[461] PETHŐ: i. m. 161. o.

[462] Terrorizmussal kapcsolatos szabályozási kihívásokat lásd bővebben BARTKÓ Róbert: Változások a hazai terrorizmus elleni büntetőjogi küzdelemben, *Magyar Jog*, 2016/9. szám, 535–540. o.; BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, Győr,

kibertámadás.[463] Ugyanis „a hibrid fenyegetések a hadviselés számos formáját magukban foglalják, beleértve a konvencionális képességeket, irreguláris harceljárásokat és képződményeket, valamint a válogatás nélküli erőszakot alkalmazó terrorista akciókat és bűnözői tevékenységeket. Hibrid háborúkat egyaránt folytathatnak állami és a legkülönfélébb nem állami szereplők."[464] Ebből nyilvánva-

Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011; Dornfeld László: Kiberterrorizmus – a jövő terrorizmusa?, In: Mezei Kitti (szerk.) *A bűnügyi tudományok és az informatika,* Pécs–Budapest, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2019, 46–63. o.; Kecskés Gábor: A nemzetközi jog eszközrendszere a terrorizmus elleni küzdelemben, In: Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 81–97. o.; Hautzinger Zoltán: Büntetőeljárás a terrorizmus árnyékában, *Szakmai Szemle,* 2006/2. szám, 33–43. o.; Kovács Gábor – Nagy Klára: Kriminalisztikai eszközök a terrorizmus elleni harcban, In: Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 183–197. o.; Knapp László: A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unió jogában: A terrortámadásra adandó válasz a szolidaritási és a kollektív védelmi klauzula tükrében, In: Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 119–137. o.

[463] Kibertérrel kapcsolatos értelmezéseket lásd bővebben Simon László – Magyar Sándor: A terrorizmus és indirekt hadviselése az EU kiberterében, *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata,* 2017/4. szám, 57–68. o.; Simon László – Magyar Sándor: A terrorizmus és indirekt hatása a kiberterében, *Nemzetbiztonsági Szemle,* 2017/3. szám, 89–101. o.; Kelemen Roland – Pataki Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2015/1. szám, 53–90. o.; Kelemen, Roland: Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa,* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117–122. o.; Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018; Kelemen Roland – Farkas Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: Szabó Marcel – Gyeney Laura – Láncos Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2019),* Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.; Vikman László: A német kiberbiztonsági szisztéma áttekintése: Szervezeti keretek, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a hadsereg szerepére és kapcsolatára, valamint a szabályozási háttér alakulására. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper* 2021/2. szám, 1–20. o.; Vikman László: A közműszolgáltatások és a reziliencia egyes kérdései, különös tekintettel a kiberbiztonságra. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/14. szám, 1–26. o.; Németh Richárd: Kiberfenyegetettség nagyvállalati környezetben. *Magyar Bűnüldöző* 2020/2. szám, 23–41. o.; Németh Richárd: A kiberbiztonság szoftverfejlesztési vonatkozásai, különös tekintettel az egyes módszertanok sebezhetőségeire. *SLRG Working Paper* 2022/2. szám, 1–19. o.; Németh Richárd: Kibertámadások gazdasági vonatkozásai a vállalati szférában. In: Dernóczy-Polyák Adrienn (szerk.): *Kutatási jelentés 1.*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2019, 307–325. o.

[464] Hoffman, Frank G.: *Conflict in the 21st century: The rise of hibrid wars,* Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, 2007, 8. o.

lóan az következhetne, hogy az előbbi, vagyis az állami szereplők által folytatott tevékenység az előző ponthoz volna sorolható. Ám az elmúlt időszak válságai, kiemelten az orosz–ukrán konfliktus más képet mutat. A hibrid konfliktus jellege, vagyis a külső fél sok esetben indirekt beavatkozása és ilyetén háttérben maradása, valamint a krízis további politikai és katonai következményeitől való félelem okán a megtámadott fél inkább a belső kivételesség eszközrendszeréhez nyúl.[465] Szintén fontos kiemelni, hogy míg külön egy-egy részcselekmény jelenik meg, addig ezek az állam rendje ellen irányuló támadásként értékelendők, azonban összehangolt eseménysorban már az alkotmányos rend elleni támadásként.

Ennek megfelelően a nem állami szereplők által megvalósított hibrid cselekményekre való állami reagálás a szükségállapot 21. századi szabályozásának egyik legfontosabb kihívását jelenti. Ugyanis e cselekmények már nem írhatók le a korábbi fogalmainkkal, hiszen az elmúlt évtizedekben megjelent modern eszközök, így például a drónok vagy kibertérben megvalósuló támadások már új fogalmi háló megalkotását sürgetik. Emellett pedig a terrorizmus eszközparkja sem szorítkozik a hagyományos támadó eszközök (lőfegyverek, robbanó- vagy robbantóanyagok, kézi fegyverek) alkalmazására, hanem olyan eszközöket is szolgálatába állít, amelyek az élet mindennapi menetéhez tartoznak, így például a civil közlekedési eszközök (gépjárművek, polgári légi járművek[466]).

Ezek a fenyegetések alapjaiban követelik a korábbi szabályozás felülvizsgálatát. Ugyanis „a jövőben a hibrid fenyegetésekkel szemben egyértelműen csak a gyors adaptáció jelent néminemű védelmet. A lerövidült reakcióidő következtében koalíciós keretekben folytatott ország-védelem esetén a döntéshozatali folyamatok áttekintése elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor szükség lehet az ország-védelmi lehetőségek mélyebb felülvizsgálatára is."[467] A reakcióidő gyorsítását kívánja az is, hogy „a válság kialakulásának kezdeti időszakában szinte felderíthetetlen a

[465] A híradások sorából látható, ha az ukrán vezetők nyíltan ki is mondják az orosz megszállás veszélyét vagy a már eszkalálódott konfliktusban az orosz állam közreműködését, viszont hivatalos lépésekben kerülik a hadiállapot kihirdetését, és mindvégig a szükségállapot részleges vagy teljes elrendelését határozzák el. Lásd erről: Szükségállapot jöhet Ukrajnában a kiújuló harcok miatt, In. Euronews (https://hu.euronews.com/2016/08/19/szuksegallapot-johet-ukrajnaban-a-kiujulo-harcok-miatt,); Szükségállapot Kijevben?, *Népszava* (https://web0.nepszava.hu/1009146_szuksegallapot-kijevben).

[466] Lásd bővebben Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozási környezetben, In: Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 35–60. o.; Sulyok Gábor: Rémület a levegőből: A terrortámadás elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése, *Élet és Irodalom,* 2005/49. szám, 12. o.; Sulyok, Gábor: An Assessment of the Destruction of Rogue Civil Aircraft under International Law and Constitutional Law, *Fundamentum,,* 2005/5. szám, 5–30. o.

[467] Porkoláb Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 2015/3–4. szám, 47. o.

tevékenység, és ezt követően is csak nagyon nehezen azonosítható be, így magának a válságnak a kezelése (a válaszreakciók közös megegyezésen alapuló megfogalmazása és életbe léptetése) rendkívül nehéz feladat".[468]

A hibrid jellegű támadások nehéz beazonosíthatósága és „innovatív" eszközválasztása okán a szükségállapoti tényállás megalkotása során mindenképpen kerülni kell a konkrét eszközökre vagy megvalósítási módokra való utalást, ugyanis azok azt eredményezhetik, hogy az új típusú fenyegetések megvalósulása esetében nem lesz alkalmazható a szükségállapot eszközparkja, és pontosan a szükséges gyorsabb reakcióidő elvárása sérül.

A különleges jogrendi állapot harmadik esetköre az, amikor az alkotmányos rend megdöntésére, illetve a politikai hatalom megszerzésére irányul a megvalósítók cselekménye. Eme tényállásnál kézenfekvő a korábban már említett genfi jogot felhíva a nem nemzetközi fegyveres összeütközés szabályaira alapítani azt az intenzitást, amely már szükségképpen igényli a szükségállapoti szabályok alkalmazását.

A nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusai: polgárháború; ellenállási mozgalom; tömegfelkelés; felkelés.[469] Eme tényállásokból a szükségállapot fogalmi köre alá a polgárháború és a felkelés sorolható, ugyanis mindkettő a fennálló rezsimmel szembehelyezkedő társadalmi csoportok politikai céloktól vezérelt erőszakos tevékenysége, amely során összeütközésbe kerülnek a fennálló alkotmányos rend katonai karakterű szerveivel. Ezen összeütközések mindegyike az állam egészén vagy annak egy részén, de megbénítják az állami intézményrendszer rendes működését, és nagyszámú emberéletet veszélyeztetnek, így ezek közvetlen – de bizonyított – veszélye is igényli a szükségállapoti szabályok alkalmazását.

A szükségállapoti tényállás elméleti felvázolása során ma már kikerülhetetlen, hogy az ún. kvázi különleges helyzeteket is elkülönítsünk.[470] Kvázi különleges helyzeteken olyan válsághelyzeteket értünk, amelyek esetében még nem kell/lehet kihirdetni a különleges jogrendet, azonban a normál jogrendtől eltérő megoldásokat kívánnak, amely során a gyakorlatban megvalósul egy-egy alapjog korlátozása, és amikor a kormányzat széles felhatalmazási jogkörökkel rendelkezik (lásd pl. menekültügyi válsághelyzet, egészségügyi válsághelyzet).[471] Ezt a kategóriát Farkas Ádám 2015 óta a fegyveres szervek közti békeidejű kooperáció fokozá-

[468] Porkoláb: i. m. 43. o.

[469] Bartha Orsolya: A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolása, In: Ádány Tamás Vince – Bartha Orsolya – Törő Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009, 31–32. o.

[470] Kvázi különleges helyzet fogalmát Dr. hab. Lakatos László ny. vezérőrnagy ismertette a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán 2018. május 28-án.

[471] Ezeknek egy más típusú értelmezését lásd Kádár Pál – Hoffman István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: A „kvázi különleges jogrendek" helye és szerepe a magyar közigazgatásban, *Közjogi Szemle*, 2021/3. szám, 1–11. o.

sával jelenítette meg, illetve a normál jogrendi válsághelyzetek szabályozásának igényével rámutatva a normál jogrendi válsághelyzetek szabályozásának igényére. Megállapításának alapja nem az, hogy itt a különleges jogrend felhívhatósága nem lenne megoldható, hanem az, hogy az új típusú kihívások jellege az eszkalációs görbe felíveléséig a különleges jogrend természetéből adódóan nem kapcsolható össze a különleges jogrenddel, miközben az elsődleges állami cél az eszkaláció megfékezése.[472]

A fentiek okán egy állam alkotmányában rögzített szükségállapoti tényállásnak tartalmaznia kell mindhárom esetkört, így a természeti, egészségügyi és ipari katasztrófát, a fennálló állami rendet támadó cselekményeket és az állam alkotmányos jogrendjét támadó cselekményeket is. Ügyelve mindeközben a 21. század megújult biztonsági fenyegetéseire és az azokhoz tartozó fogalmi rendszerre. Nem elfeledve a 21. század biztonsági kihívásainak komplexitását, amelyek szükségessé teszik azt, hogy a válságoknak már korábbi szakaszában is megjelenjen valamiféle válságkezelés, vagyis kvázi különleges helyzetek feloldása a normál jogrendi válságkezelés képében valósulhat meg. Emellett pedig mindenképpen szükséges, hogy a különleges jogrendek és normál jogrendi válságkezelés egy átgondolt, egymásra épülő rendszert valósítsanak meg.

A kivételes állapot a jogállam egyes határszituációira figyelemmel értelmezhető, míg a kivételes hatalom a jogállam sajátos jogi rezsime. Azonban a történeti tapasztalásokból leszűrhető egy ettől eltérő típusú kivételes állapoti és hatalmi közeg, amelynek nem jogi, hanem sokkal inkább hatalmi/legitimációs jellemzői vannak. Ezekről két esetben beszélhetünk, az egyik, ha az állam az alkotmányos rend elleni támadást nem tudja visszaverni, hiszen ekkor a korábbi főhatalmat gyakorló államalakulat megszűnik létezni, és a helyét egy új legitimitást teremtő forradalmi államalakulat veszi át. Másik ilyen típusú esetkör, amikor külső támadás elleni sikertelen védekezés esetén az állam területét részben vagy egészben megszállják. Bár utóbbit az ENSZ-alapokmány tiltja, tehát jogellenes cselekmény,[473] azonban az orosz–ukrán konfliktus során az Oroszország által annektált Krím-félsziget példája mutatja, hogy a gyakorlatban továbbra is létező jelenségről, területszerzésről van szó.

Ezek a kivételes állapotok inkább hatalomelméleti vagy legitimációs, mintsem jogrendi kategóriák. Előbbi esetről akkor van szó, ha a barát–ellenség megkülönböztetés olyan intenzívvé válik, hogy a fennálló rend politikai csatározásainak legi-

[472] Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, *Honvédségi Szemle*, 2018/4. szám, 20–32. o.; Farkas Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. szám.

[473] Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): *Nemzetközi jog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 345. o.

tim és szürke zónába tartozó keretei már nem képesek kordában tartani a harcot. Ennek oka, hogy az egyik fél a másikat oly mértékben kiszolgáltatottá teszi, hogy az saját léte vagy érdekei védelmében a fennálló kereteket áthágja, és erőszakos módon érvényesíti saját akaratát, vagyis a harc „háborús" eszközéhez nyúl, mivel a hatalom megragadásának legkézenfekvőbb eszköze a másik létének létszerű tagadása.

Ez nemcsak azt jelenti, hogy a jogállami keretek megszűntek, hanem azt is, hogy bár a fennálló rend biztosít megfelelő terrénumot a demokratikus, jogállami politikai harc folytatására, csupán a megerősödő „ellenség" oldal saját politikai érdekeit a fennálló jogrend keretei között már nem tudja, vagy számára nem elégséges mértékben képes érvényre juttatni.

Mindegyik ilyen jellegű kivételes állapot esetében jellemvonásként leírható, hogy saját maguk védelme érdekében saját erőszak-monopólium szerveket működtetnek. S teszik ezt, mert a saját rendjük jogrendként való legitimálásának egyik legfontosabb eszköze az erőszakszervek feletti primátus megszerzése akár a régi szervezet – erőszakos – átalakításával vagy új szervezet megszervezésével.

A fentiek alapján kétféle tipizálás lehetséges. Az első a klasszikus támadás iránya szerinti csoportosítás, a második inkább az egyes kivételes állapotok politikai jellege szerint tesz megkülönböztetéseket, ennek okán egy teljesebb, a hétköznapi realitásokhoz jobban igazodó tényállásrendszert hoz létre.

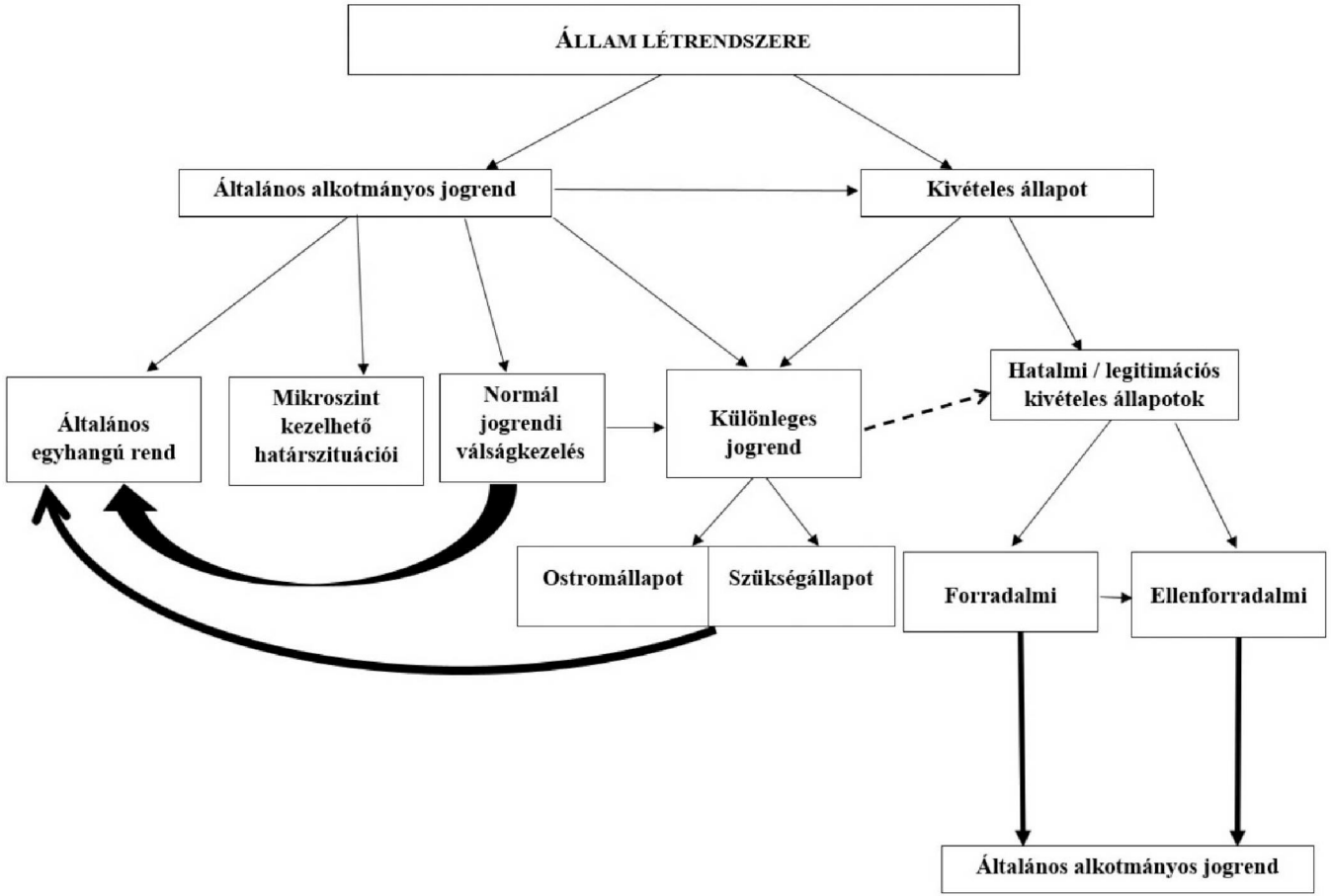
A kivételes állapotok csoportosítása irányuk alapján:

I.) *külső, vagyis rendkívüli állapot, valamint*
II.) *belső, szükségállapoti jellegű, amely magában foglalja 1. ún. veszélyhelyzet (természeti; egészségügyi, ipari); 2. az állam rendjét súlyosan támadó cselekményeket és 3. az állam alkotmányos rendjét támadó cselekményeket.*

Kiegészítve mindkét irányhoz tartozó kvázi kivételes helyzetekkel, ún. előszoba-tényállásokkal, vagyis a normál jogrendi válságkezelés eszközparkjával.
A kivételes állapotok csoportosítása politikai jellegük alapján:

A.) *Különleges jogrend*
I. politikai jellegű vagy ostromállapoti tényállások: 1. rendkívüli állapot; 2. alkotmányos rendet támadó cselekmények;
II. neutrális vagy szükségállapoti típusú tényállások: 1. veszélyhelyzet, 2. az állam rendjét súlyosan támadó cselekmények, 3. nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében szükséges;
B.) *Nem jogrendi, hatalmi/legitimációs kivételes állapotok: 1. forradalmi, 2. ellenforradalmi.*

Az első két kategóriát mint jogállami, jogrendi intézményként kell kezelni, összefoglalóan a bevett mai magyar alkotmányos terminus szerint különleges jogren-



2. ábra. *Az állam létrendszere (a szerző saját szerkesztése)*

di tényállások, amelyekhez a lépcsőzetes krízisek okán szintén kapcsolódnia kell normál jogrendi válságkezelési tényállásoknak is. A hatalmi/legitimációs kivételes állapotok mai korra vonatkozó információi abban rejlenek, hogy a hibrid konfliktusok során a háttérben meghúzódó, támadó állam valójában egy ilyen jellegű állapot kialakítására törekszik, amelynek a végén saját maga, vagy bábállamként funkcionáló, neki alárendelten működő rezsime legitimálja magát.

5.2. KIVÉTELES HATALOM FOGALMI HÁLÓJÁNAK JELLEMVONÁSAI

A korábbiak nyomán kivételes hatalomnak nevezzük az *alternatív vagy transzformálódó jogrendet, amely a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett kívánja feloldani a kialakult helyzetet azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén az állam működése visszatérhessen az általános – korábbi vagy újrafogalmazott – normál működési keretei közé.*

A fenti fogalom jól megfoghatóan két kivételeshatalom-típust, mondhatni két tényállási csokorhoz illeszkedő eszközparkot fog össze. Az egyik a jogi rezsimként, jogállami intézményként, jogállami biztosítékként felfogható különleges jogrendet öleli fel, a másik sokkal inkább hatalomgyakorlási metódust, döntési primátust, néhol szükségszerűséget jelent, a hatalom megszerzésének, megszilárdításának politikai eszközparkját. Közös bennük az általánoshoz való megtérés vágya, azonban az általánosként definiált helyzet és az annak eléréséhez szükséges eszközpark éles cezúrát állít közéjük. Ezért szükséges elhatárolni, hogy mit is takar az, hogy egyik esetben a jogrend alternálódik, és alternatív jogrendet hoz létre, míg másik esetben a jogrend transzformálódásáról beszélhetünk. Szintén meghatározandók a célban, eszközparkban, decízióban rejlő különbségek. A fentiek okán viszont észszerű a két fogalmi kört külön kezelve elemezni, mivel az egyik jogrendi, míg a másik sokkal inkább hatalmi/legitimációs jellemzőkkel bír.

5.2.1. A különleges jogrend mint jogrendi fogalom jellemzői

Kivételes hatalom mint jogrendi fogalom elemzése (továbbiakban a megfelelő elhatárolás okán érdemes az alkotmányos terminust használni: különleges jogrend) során elsőként azt kell rögzíteni, hogy ez kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető intézmény. Annak immanens részét képezik a jogállami garanciák, az alkotmányos korlátok, az alapjogokkal kapcsolatos nemzetközi szabályrendszer, de az állami szervek jognak alávetetten való működése is. Pontosan ezért a polgári állam megjelenésével, annak alkotmányos fejlődésével kialakult intézményről beszélhetünk. Annak ellenére igaz ez, hogy egyes megoldások – mint a martial law

angolszász intézménye, amely az abszolutizmusban nyugvó gyökerekkel bírt, vagy Bodin korábban ismertetett tézisei közül a szuverént vészidőszakban a jogi kötöttségek alól felmentő eszmerendszer – már az abszolút állam korában is ismertek voltak, azonban ekkor inkább még hatalomgyakorlási technikát jelentettek. A különleges jogrend elemzése során az első, mindenképpen rögzítendő jellemző, hogy az intézmény a jogállam terméke, és kizárólag annak keretei között értelmezhető.

A különleges jogrend tehát egy jogállami, azon belül pedig jogrendi intézmény, amelyből az következik, hogy elemzésébe hatalomelméleti, politikaelméleti kategóriák nem keveredhetnek. Ebből adódóan a fogalmi kereteket alkotmányközpontú szemszögből kell vizsgálni. A hatalomelméleti, politikai vizsgálódást a kivételes hatalom másik ágára, a legitimációs kivételes állapotokra lehet és kell vonatkoztatni, amely külön alfejezet tárgyát képezi. Jelen dolgozat viszont nem kíván foglalkozni a különleges jogrend politikaelméleti megközelítésével, mert az a jogintézményen kívül álló fogalmi kör bevonását tenné szükségessé, amelynek következtében egy vegyes, egyik rendszer leírására sem alkalmas fogalmi egyveleg jönne létre.

A vizsgálódás során a kiinduló álláspontom az, hogy a különleges jogrend jogállami jogintézmény, amely alkotmányos keretek között szolgálja a jogállamot, mégpedig olyan időszakokban, amikor az alkotmány által meghatározott társadalmi, gazdasági és politikai rendet külső, államon kívüli vagy belső, államon belüli támadás éri.

A fenti fogalom átalakítása elkerülhetetlen, ugyanis kizárólag a jogrend vészidőszaki átalakulását, valamint a felhatalmazott döntési jogkörének kiszélesítését tükrözheti vissza. Emellett viszont nem adja vissza a jogállamiság karaktereit.

A különleges jogrendi szabályok megalkotása során az alkotmányozó/törvényhozó a fennálló alkotmányos, társadalmi, gazdasági rend védelmét, biztonságát helyezi előtérbe, mégpedig a jogállami alkotmányos, társadalmi és gazdasági rend alapértékeinek a korlátozása mellett. A szabályozás megalkotása során ütközik a biztonság és a szabadság értékrendszere. Viszont azt is rögzíteni kell, hogy jogállam sem egyik, sem másik nélkül nem képzelhető el. A szabadságok adják a jogállam esszenciáját, míg a biztonság teszi lehetővé azok lehető legteljesebb körű érvényesülését. Így az állam létezésének egyhangú rendjében a szabadságoknak kell dominálnia – természetesen a rendeltetésüknek megfelelő keretek között, a visszaéléseket nem lehetővé téve –, azonban ez nem jelenti azt, hogy a biztonság magját jelentő intézményeket ne működtessen megfelelő terrénumban az állam, vagy ne készítse fel intézményrendszerét a válságokra, kivételes állapotokra. Másik oldala az előbbi állításnak, hogy vészidőszakokban viszont szükségszerűen a biztonságnak kell dominálnia, viszont itt is alkalmazni indokolt garanciákat, mégpedig, hogy egyfelől ez csak időszakos lehet, másfelől pedig nem jelentheti semmiképpen a szabadságjogok annulálását, vagyis legalább azok minimumát ekkor is biztosítani szükséges.

Az időlegesség kérdése azért is kiemelt, mivel a különleges jogrendnek nem lehet más célja, mint a visszatérés a normál működés keretei közé. Ha a különleges jogrend hosszú távú megoldás, abban az esetben pontosan a jogállami rendes működés kerülne veszélybe, szorulna háttérbe, így lényegében annak valós jelentése szűnne meg, és a kivételes válna általánossá, amely már jogállamon kívüli helyzetet eredményezne. Az időlegesség a különleges jogrend lényege, vagyis a célja a visszatérés a normál állapotba. Ez alapján azt lehet mondani, hogy lényegében a különleges jogrend és az általa létrehozott alternatív jogrendszer vanként (sein) értelmezhető, amelynek lényege, valós jelentése a normál állapotban érhető tetten (sollen).[474] Ez is erősíti a különleges jogrend jogállami jellegét, minekutána létezése alapvetően azzal magyarázható, hogy a jogállam rajta keresztül térhet vissza a jogállam keretei közé.

Nem mellékesen pedig a különleges jogrend alkalmazásának a közjog ultima ratiójának kell lennie, vagyis csak és kizárólag a lehető legszükségesebb, legvégsőbb esetben lehet azt igénybe venni. Tehát csak és kizárólag akkor lehessen alkalmazni, ha a rendes jogrend szabályrendszere már nem vagy nem megfelelően alkalmas a kialakult helyzet kezelésére. Emellett viszont a 21. század új vagy megújult biztonsági kihívásai, főként a többfázisú hibrid konfliktusok megkövetelik a normáljogrendi eszközpark tágítását annak érdekében, hogy a különleges jogrend felhívását, a veszélyhelyzet eszkalálódását elkerüljék. Ezeket neveztem az előző fejezetben normál jogrendi válságkezelésnek.

Fontos ismérve a különleges jogrendnek, hogy alkalmazása idején lehetővé kell tenni azt, hogy „…a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogkörei részlegesen koncentrálódjanak, és ennek megtestesüléseként olyan rendeletek kerüljenek gyors/azonnali döntés eredményeként kiadásra, amelyek törvénytől eltérhetnek vagy azokkal ellentétesek lehetnek, alapjogokat korlátoznak…”.[475] A különleges jogrendi felhatalmazások és azok révén kiadott joganyag, valamint a létező jogszabályok együttesen hozzák létre a kivételes állapot alternatív jogrendjét. Viszont „…az alkotmány különleges jogrend idejére sem adhat biankó felhatalmazást…”,[476] annak megfelelően körülírtnak, lehatároltnak és garanciákkal körbebástyázottnak kell lennie, hiszen e nélkül a jogállam megszűnne létezni.

Schmitt azt állítja, hogy „a kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség

[474] A két fogalom részletes magyarázatát lásd Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan*. Budapest, MTA, 1988.

[475] Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, *Belügyi Szemle – A Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata*, 2020/5. szám, 13. o.

[476] Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 14. o.

állapotaként, az állam létének veszélyhelyzeteként stb. jellemezhető".[477] Koja – kiegészítve ezt – úgy írja le, hogy az egy olyan állapot, amely „...az alkotmányban és törvényekben meghatározott jogi eszköztárral nem kezelhető vagy nem hatékonyan kezelhető",[478] továbbá „...a normális esetre tervezett szervi hatáskörökkel, eljárási módokkal és jogalkotás tartalmi meghatározottságaival a kívánt gyorsasággal nem lennének megtehetők"[479] a szükséges intézkedések.

Azonban e megállapítások mégsem jelentik a fenti tétel annulálását, vagyis hogy az alkotmányos keretei meg vannak határozva ennek a rendnek is. Pontosan a rendben fogható meg az, amit Schmitt és Koja meghatározhatatlannak vagy kezelhetetlennek tart. Ugyanis – mint ahogy korábban a mikro- és makroszint létkérdéseinél megállapítottam – a határszituációk nem képezik részét az általános megszilárdult rendnek, ezekre egy sajátos rendfogalmat kell alkalmazni, ugyanis az általános szituációk rendszabályaival ezek már nem kezelhetők, de ez nem jelenti azt, hogy ezeket ne helyezhetné keretek közé azzal, hogy ilyen szituációkra egy sajátos rendet alkot meg.

Vagyis Schmitt és Koja itt annyit állít, hogy az általános jogrend és az azt tételező rend alkalmatlan az ilyen helyzetekben rendként, jogrendként fungálni. Így azt kell mondani, hogy az állam ilyen szituációkban elhagyni kényszerül az általános rendet, és tételez egy sajátos új rendet, amelyhez a korábbi jogrend alkalmazható normáit megtartva egy sajátos jogrendet rendel. Ennyiben igaz is Schmitt azon kijelentése, hogy „...a jog érvényesülése kedvéért transzcendálja a jogrendszert",[480] tehát alternatív jogrendet hoz létre.

A különleges jogrend egyes formái és abban létrejövő rend, jogrend akkor jelennek meg, „ha az államhatalom gyakorlása a jogi normák kibocsátásának és végrehajtásának valamelyik szakaszában ellehetetlenül, erősen akadályozott, vagy azt komoly veszély fenyegeti, az állam mint jogi jelenség kerül »veszélybe«".[481]

Schmitt az Einwirkungenben (1917) ezt az új rendet még a katonai parancsnok hadiállapot idején megjelenő jogkörével azonosította. Esetében leírja, hogy „... hadiállapot kihirdetésének pillanatában minden addig működő intézmény változatlanul ellátja feladatát, ámde a parancsnok – mint a végrehajtó hatalom letéteményese – e pillanattól kezdve bármikor átveheti hatáskörüket, illetve utasíthatja őket".[482] Ennek az abszolút jellegű végrehajtó hatalomnak az absztrakt megfogalmazása, azonban már a Politikai Teológiában történt meg, amelyben úgy fogal-

[477] SCHMITT, Carl: *A politikai teológia*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft, 1992, 1–2. o.

[478] KOJA, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog, In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797. o.

[479] KOJA: i. m. 800. o.

[480] PETHŐ: i. m. 141. o.

[481] KOJA: i. m. 801. o.

[482] PETHŐ: i. m. 97. o.

mazott, hogy „a hatáskör feltételei és tartalma ilyenkor egyaránt szükségszerűen korlátlanok... az alkotmány legfeljebb annak meghatározására képes, ki cselekedhet ilyen esetben",[483] és „...az állam saját fennmaradása érdekében transzcendálja a jogrend kereteit, döntése által szabaddá teszi magát mindenféle normatív kötöttségtől...".[484]

A jogállami kereteket elismerő államban a korlátlan terjedelmű különleges jogrendnek nincs és nem is lehet táptalaja. Ugyanis a kivételes állapot idején is fennmaradnak az egyes államok rendjének és jogrendjének sajátképi jegyei, és csak azokat érinti a különleges jogrend rendje, amelyek ilyenkor alkalmazhatatlanokká válnak, vagy nehezítik a döntés hatékony érvényesítését, de azok is csak a szükséges mértékig és az előre meghatározott keretek között.

Ez annyit jelent, hogy ha legminimálisabb mértékben is, de egy jogállam esetében fennmarad a formális jogállamiság. Emellett azonban „az intézkedések persze számos ponton sértik a materiális jogállamiság szabadságjogait, az alapvető állampolgári jogokat, még sincs vis major joghatásuk, mint a társadalmi forradalmaknak".[485] Ebből adódóan „a kivételes állapot fogalmát tekintve nem azonos tehát az anarchiával és a káosszal...".[486]

Pontosan ennek okán Koja szerint a kivételes állapothoz mint minősített tényálláshoz „jogkövetkezményként kivételes jogalkotási és végrehajtási hatásköröket kapcsolnak. Ha közelebbről megvizsgáljuk, akkor ennek a »különleges jogrendnek« a keretében a következő típusok mutatkoznak:

a) a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök egyik állami szervről a másikra való átszállása, továbbá más kivételes szervezeti szabályok;
b) a jogalkotási és végrehajtási eljárásnak megkönnyítése (esetleg jogszabályi forma megváltoztatása);
c) tartalmi változtatások, tehát jogosultság a normális esetre nem tervezett és nem engedélyezett tartalommal bíró jogi aktusok megtételére..."[487]

Az általános alkotmányos állapothoz képest a norma és döntés viszonya – ahogyan azt Schmitt megállapította – a döntés irányába módosul. Míg az általános rendben a norma irányítja a döntést, és szigorú határok közé helyezi, sőt sok esetben szinte fel is számolja, addig különleges jogrend esetében a döntés válik dominánssá, ugyanis az előre meghatározhatatlan szituációk sokaságára épülő állapotban sokkal fontosabbá válik az intézkedés lehetséges gyorsasága és operativitása,

[483] SCHMITT: i. m. (1992) 2. o.
[484] PETHŐ: i. m. 138. o
[485] SZIGETI Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, *Világosság*, 2003/7–8. szám, 105. o.
[486] PETHŐ: i. m. 138. o
[487] KOJA: i. m. 805. o.

mint szigorú eljárásrendhez kötése vagy a hatalmi ágak elválasztásának abszolút jellege. De „ennek ellenére a kivételes állapot fogalma még mindig megközelíthető a jog oldaláról, mivel mindkét eleme, a norma és a döntés egyaránt a jog keretein belül marad".[488]

Megállapítható a fentiek alapján, hogy *a különleges jogrend mindig alkotmányosan definiált tényállásokhoz (nem egyenlő azzal, hogy alkotmányban) köthető, amelyeket már az általános alkotmányos szabályok rögzítenek, de amelyek esetében feloldódik a szigorú normához kötöttség, és nagyobb térhez jut a döntés.* Itt érdemes kitérni arra a kérdésre, hogy mit és milyen részletességgel szabályozzon a jogalkotó, ugyanis ez befolyásolja a joganyag alkalmazhatóságát, rugalmasságát és stabilitását is. „A különleges jogrendre okot adó jelenségek változékonysága nem teszi lehetővé olyan szabályozás kialakítását, amely egyszerre részletes és stabil."[489] A részletes szabályozás alkotmányos szinten a jogállam jogrendszerének stabilitását fenyegeti, ennélfogva a szabályanyagnak reagálnia kell a mindenkori biztonsági kihívásokra, így azok szükségszerűen rövid időközönként revízió alá kell, hogy essenek. Így alkotmány szintjén rögzíthetők a kivételes hatalmi tényállások általánosságban, azonban azok tartalommal megtöltése már szintén a jelenkor kihívásaihoz kell, hogy igazodjon (lásd például a kibertámadások, dróntámadások vagy a polgári közlekedéssel elkövetett támadások esetkörét, amelyek még akár egy évtizeddel korábban is elképzelhetetlen lett volna).

Alkotmányban rögzíthető az elrendelési mechanizmus, minekutána annak állandó és stabil alkotmányos döntésen kell nyugodnia, legyen ez akár a törvényhozás döntése vagy államfői kihirdetés. Szintén ilyen a felhatalmazott intézmény is. A felhatalmazotti kör meghatározása során a hatalmi ágak keveredését vagy békeidőben végrehajtási hatáskörrel nem rendelkező szerv felhatalmazását az operativitás és a jogállami kontroll miatt szükséges elkerülni, mert egyfelől túlzott hatalomkoncentrációt eredményezne, másfelől pedig a különleges jogrend rendeltetését veszíti, ha eljárni képtelen intézmény kap különleges jogköröket.

Az elrendelési mechanizmusoknál érdemes különbséget tenni a politikai hátterű (lásd külső támadás vagy alkotmányos rendet érintő támadás) veszélyhelyzetek és politikai értelemben neutrális(abb) veszélyhelyzetek (így egyes terrortámadások, ipari, természeti és egészségügyi válságok stb.) között, utóbbi esetében az elrendelési mechanizmus egyszerűsítése kézenfekvő, hiszen az egyéb garanciák a jogállam fennmaradását biztosítják.

[488] SCHMITT: i. m. (1992) 5. o.
[489] CSINK: i. m. 15. o.

Szintén alkotmányos szintű szabályozási kör a garanciák alapjainak lerakása, így az alapjogok[490] esetében a nemzetközi jogi derogációs szabályok elismerése,[491] az alkotmánybírósági és rendesbírósági hatáskörök védelme és esetlegesen egyes kérdéskörökben kiszélesítése, azonban utóbbi részletes szabályozása már törvényi szintű megoldás. Idetartozik még a tiltott tárgykörök megjelenítése is, így például magának az alkotmánynak a módosítási tilalma ilyen időszakokban, ami viszont előfeltételezi, hogy a szabályanyag stabil és nem oly részletes, amely a felhívhatóságot vagy alkalmazhatóságot akadályozza.

A részletes szabályozás során ügyelni kell arra, hogy a felhatalmazottnak különleges jogrend idején is a jogszabályoknak megfelelően kell eljárni – ez a jogállam egyik alapvető követelménye –, emellett viszont a szabályozásnak rugalmasnak kell lennie legalább annyira, hogy a döntési jogkör kiszélesítése alkalmassá tegye a felhatalmazottat a kialakult válsághelyzet feloldására. Mint korábban jeleztem, ez nem lehet biankó jellegű felhatalmazás. De lehetséges megoldást mutat az angolszász típusú rendszer, és kifejezetten az Egyesült Államok, ahol a felhatalmazás általános jelleget ölt, amely esetében az alkotmányos garanciák, így a törvényhozási és a bírósági kontroll, valamint az alkotmányba foglalt alapelveken túl az elnöki jogkör nem részletesen körülírt. Ismert az a jellegű szabályozás, amely túlszabályoz, mindent a lehető legrészletesebb kíván körülírni, hogy a lehető legkevesebb teret engedjen a mérlegelésnek. Utóbbi viszont alkalmatlan lehet arra, hogy – sűrű felülvizsgálat nélkül vagy akár azzal együtt is – a közhatalmat gyakorló a válságot megoldja. Kijelenthető, hogy „a kontroll tehát ne a szabályozás merev és kazuisztikus statikussága, hanem a felhatalmazásokat ellenőrző és ellensúlyozó dinamikus jogkörök és intézmények legyenek".[492] Így például a korábban már említett alkotmánybíróság különleges jogrendi alkotmányőr funkciójának erősítése kézenfekvő elvárás lehet, emellett a törvényhozás végrehajtó hatalom feletti kontrolleszközeinek gyakorlása szintén erősítheti a jogállami garanciákat, valamint az egyéb intézmények, mint a rendes bíróságok,[493] illetve ügyészi szervezet is segítheti a jogállami keretek betartását.

A szabályozásra vonatkozó vizsgálat során ki kell térni a tényállásoknál már említett kvázi különleges helyzetekre, vagyis a normál jogrendi válságkezelésre

[490] Covid19 világjárvánnyal összefüggő különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos magyar alkotmánybírósági gyakorlatot lásd Erdős Csaba: Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról. *Jog Állam Politika* 2022/Különszám, 103–120. o.

[491] Lásd bővebben Kelemen Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52–57. o.

[492] Farkas: i. m. (2020) 15. o.

[493] Lásd példaként Koltay András: A rémhírterjesztésről – némi idő elteltével, *Mandiner*, 2020/24. szám, 45. o.

is. A normál jogrendi válságkezelés (vagy röviden válsághelyzetek) az eszkalációs görbe egy korábbi szakaszához kapcsolódnak, amikor is a fő céljuk, hogy még a normál jogrend keretei között, de erősebb felhatalmazás mellett elejét vegyék a folyamatok további erősödésének, vagyis a válságfolyamatokat már az eszkalációs görbe korábbi szakaszában állítsák meg, kezeljék. Fontos emellett, hogy a 21. század komplex biztonsági kihívásai elvárják, hogy a fegyveres védelmi rendszerhez tartozó valamennyi ágazat szereplője (honvédelmi ágazat, rendészeti ágazat, nemzetbiztonsági ágazat)[494] szükség szerint részt vegyen a válsághelyzet lehető legszakszerűbb, leggyorsabb és az eszkaláció lehető legalacsonyabb fokán történő megoldásában.

A normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendek között tehát fokozati különbségek vannak, amely abban ragadható meg, hogy egyfelől a válságkezelés korábbi szakaszát ölelik fel, másfelől pedig eszközparkjuk is szűkebben van meghatározva a különleges jogrendhez képest. Eme fokozatosság még annyiban is megragadható, hogy elrendelési mechanizmusuknak jóval kevesebb alkotmányos garanciát kell tartalmaznia, mivel eszközparkjuk még a normál viszonyok között mozog, így norma és döntés viszonyában még előbbi jóval nagyobb primátust élvez. Azonban az elrendelési mechanizmus könnyítése (miniszteri vagy kormánydöntés) jellegéből adódóan is fontos, mivel a gyorsan felfutó eszkalációs görbével bíró válságfolyamatok mindenképpen igénylik a gyorsabb döntési folyamatokat.

A 21. század sajátos biztonsági fenyegetései, mint például a kibertéri cselekményekkel vagy a drónokkal megvalósított támadásokkal kapcsolatos válságfolyamatok, ezek esetében rendkívül szükséges a korai válságkezelés. Ennek okán a jogalkotónak a különleges jogrendi szabályokat megelőző fokozatban vagy szinten a lehető legteljesebb terrénumot felölelő válsághelyzeti kezeléseket jelentő normál jogrendi válságkezelési eszközparkot kell létrehoznia, amelyek már az eszkalációs görbe korai szakaszában eszközöket biztosítanak a katonai karakterű szervek számára a válság hatékony kezeléséhez.

Az egyes felhatalmazások során azonban ügyelni kell arra, hogy azok ne csuszszannak át a különleges jogrend terrénumába. Ugyanis a helytelen megfogalmazás eredményeként „a különleges jogrendi időszakok alkotmányos idő-spektrumát a kihirdetési feltételrendszer oldaláról összehasonlítva megállapítható, hogy egyes, döntően mérlegelést engedő feltétel-elemek, vagy pedig a kifejezett kihirdetés-lehetőségi megfogalmazás következtében az egyes esetkörök egymásba csúszhat-

[494] Az együttműködés szükségességéről és annak elméleti és gyakorlati lehetőségeiről lásd bővebben Farkas Ádám: *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

nak".[495] Vagyis, ha élesen nem is, de a fokozatos jelleg megtartásával el kell határolni egymástól az egyes szinteket.

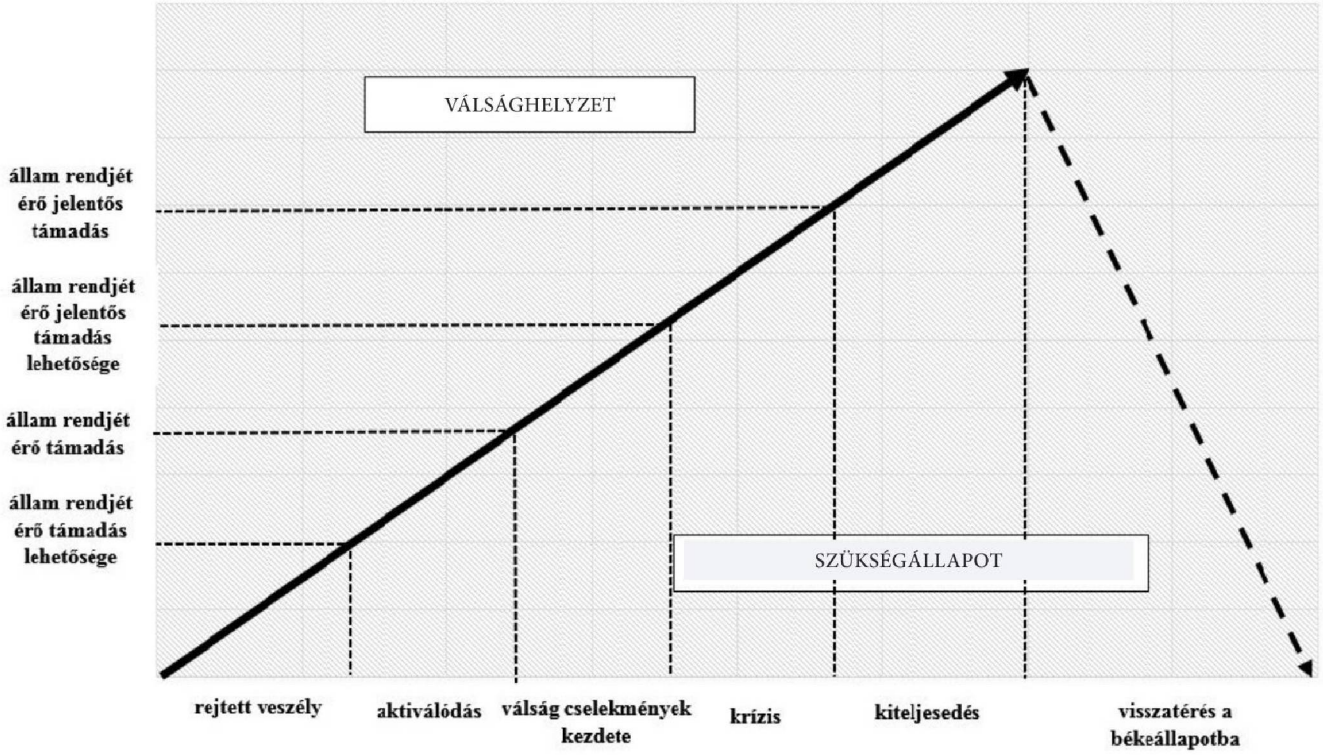
Ehhez mindenképpen szükséges a különleges jogrendi szabályrendszer és a normál jogrendi válságkezelési szabályok rendszerszintű összehangolása, valamint a különleges jogrendi szabályoknak a 21. századi biztonsági kihívásokhoz igazítása. Mindezek elmaradása azt eredményezheti, hogy egyes szintek összecsúsznak, vagy a normál jogrendi válságkezelés felhívhatósága ellenére, bár az eszkaláció foka megkívánná, de a különleges jogrend szabályai nem helyezhetők hatályba. Eredményezheti az összehangoltság hiánya azt is, hogy az alacsonyabb fokozatú normál jogrendi válságkezelések a fegyveres védelem több ágával rendelkezhetnek, mint a különleges jogrend egyes alakzatai. Indokolt ezért az alacsonyabb szintű szabályozásuk, mert így a Till Szabolcs által felvázolt egymásba csúszások elkerülhetők, ha és amennyiben a különleges jogrendi fő tényállások megfelelő szintű folytatásaként funkcionálnak a válsághelyzeti szabályozásnak.

Végül érdemes kitérni a különleges jogrend eszközparkjának kérdéskörére is. Az igénybe vehető eszközparkot az eszkalációs szinthez kell igazítani. Ennek legkézenfekvőbb elhatárolási módja a minimális versus maximális erő tanának alkalmazása. „Ez lényegében azt jelenti, hogy a közrend megóvása, az erőszaktól való elrettentése és visszatartása, vagy ha kell, annak megfékezése céljából a szükséges legkisebb erőt kell alkalmazni. A minimális erő célja a közösség védelme; az erőszak továbbterjedésének és konfrontációnak az elkerülése… Ez az eszmény szembeállítható azzal, ami a hadsereg tevékenységét hatja át. A hadsereget szabály szerint úgy képezik ki, hogy maximális erőt alkalmazzon, amennyiben az valamely cél eléréséhez vagy az ellenség megsemmisítéséhez szükséges."[496] Ebből adódóan a katonai eszközpark alkalmazása csak akkor lehetséges, amikor a rendészeti típusú eszközpark által kínált eszközök már nem alkalmasak az alkotmányos rendet belülről érő támadás megfékezésére. Tehát mindaddig, amíg az eszkaláció olyan szinten van, hogy a belbiztonságot veszélyeztető cselekmények bár szükségállapoti felhatalmazás mentén, de rendészeti eszközökkel feloldhatók, addig a klasszikus katonai – maximális – erőhatás alkalmazása nem alkalmazható. Fontos emellett azt is rögzíteni, hogy a katonai – maximális – erőhatás alkalmazása sem jelent végletes, megsemmisítő erőt, mivel azt belülről fokozatossá és differenciálttá teszi mások mellett a katonai szükségesség és a humanitás elve is.[497]

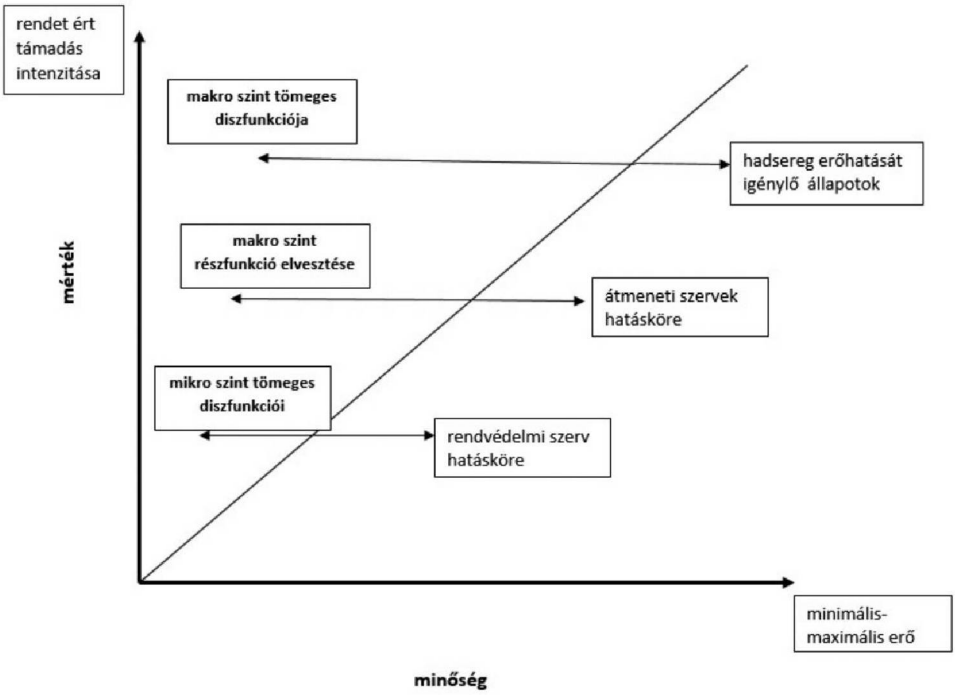
[495] Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 62. o.

[496] Wardlaw, Grant: Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben, In: Takács Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 822. o.

[497] Katonai szükségesség elvét lásd bővebben Vincze Viola: A katonai szükségesség elve az új fegyverrendszerek tükrében, *Jogi Tanulmányok*, 2016/1. szám, 467–478. o.; Vincze Viola: A katonai szükségesség elvének angolszász értelmezése az USA és Nagy-Britannia hadijogi



3. ábra. Államot fenyegető határszituációk szükségállapoti eszkalációs görbéje (szerző saját szerkesztése)



4. ábra. *Kivételes állapot mérték és minőség szerinti skálája (szerző saját szerkesztése)*

A minimális versus maximális erőhatás megközelítése nem jelenti azonban azt, hogy a katonai karakterű szervek között az ágazati szintű együttműködés ne valósulhatna meg az eszkaláció alacsonyabb fokán. A 21. század komplex biztonsági kihívásai ugyanis elvárják, hogy a fegyveres védelmi rendszerhez tartozó valamennyi ágazat szereplője (honvédelmi ágazat, rendészeti ágazat, nemzetbiztonsági ágazat) szükség szerint részt vegyen a válsághelyzet lehető legszakszerűbb, leggyorsabb és az eszkaláció lehető legalacsonyabb fokán történő megoldásában. Ez abból is adódik, hogy a mai kisebb létszámú, de professzionális haderő számos rendészeti jellegű missziót ismert meg és hajtott végre, így képes akár békeidőben is közreműködni a belügyi erők feladatai ellátásának támogatásában.

---

kézikönyvei alapján, In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 83–100. o.; Kis Kelemen Bence: Az élő pajzs és a humanitárius nemzetközi jog, avagy átütheti-e a katonai szükségesség a humanitás elvének pajzsát? In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulójára*, Pécs, Studia Europaea, 2018, 147–164. o.

A fentiek alapján a *különleges jogrend fogalma* a következőképpen határozható meg: *az alkotmányozó/törvényhozó által az általános, egyhangú rend időszakában megfogalmazott jogállami, jogrendi eszközrendszer, amely következtében a kivételes állapot időszakában egy időlegesen létező, alternatív jogrend jön létre. Az ebben foglalt jogátruházások révén a döntés a lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mentén lehetővé válik az operatív fellépés azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén az állam visszatérhessen az általános normál működési keretei közé. Megjegyzendő, hogy a különleges jogrendi állapotot mindvégig elkísérik a jogállam alapértékei, az előre lefektetett garanciák, biztosítékok és felelősségi rendszerek.*

5.2.2. A legitimációs kivételes hatalom fogalmi rendszere

A kivételes hatalom ún. hatalmi/legitimációs típusainak[498] ismertetése esetében az elején szükséges rögzíteni, hogy ezek nem értelmezhetők jogrendi típusként, minekutána e kivételes állapotokban – legyen szó akár forradalmiról, akár ellenforradalmiról – a korábbi jogrend részlegesen vagy teljesen megszűnik létezni, így nem jelenthet külön jogi eszközparkot a végrehajtó számára, és főként nem olyat, amely a jogállam kereteit kívánja biztosítani legalább minimális szinten. Így e kivételes hatalmi rendszerek jóval inkább takarnak hatalomgyakorlási mechanizmust, technikát, szükségszerűséget.

A kivételes hatalom mint hatalomgyakorlási mechanizmus jelen esetben azt jelenti, hogy a hatalmat birtokló hatalmának megszerzésétől milyen folyamatokon keresztül kíván eljutni a hatalmának legitimációjához. Valós tartalommal ezt a mechanizmust a hatalomgyakorlási technikák, vagyis a ténylegesen megjelenő, akár előre – legalábbis önmagának – definiált cselekvési minták töltik meg (például önigazolási eszközök, eszmék, terrorral, erőszakkal való viszony, a kitűzött cél stb.). Itt nagy szerepe van a külső körülményekhez való alkalmazkodóképességnek, így a hatalomgyakorlási szükségszerűségek felülírhatják az előzetesen meghatározott cselekvési mintákat, módosíthatják az egy-egy ilyen állapotban tapasztalható radikalizmust, a cél érdekében megjelenő önigazolás erőszakos jelleget ölthet. Ezen kivételes állapotokban a jog nem eszközparkot kínál, hanem sokkal inkább eszközként funkcionál egy legitimációs folyamat során. Hiszen a legitimációs kivételes hatalom saját rendet, jogrendet kíván konstituálni. Ugyanis a legitimáció nemcsak új hatalmi rendszer kialakítását jelenti, hanem jogrendszer

[498] A jog ebben az esetben a hatalom megszilárdításának a folyamatában (legitimációs időszakban) a kiépülő rezsim eszköze, a politikai, ideológiai ellenfelekkel szemben, majd a kiforrott rezsimnek legalitást ad, akár egy alkotmány képében. – A legalitás és legitimitás fogalmait lásd bővebben Schmitt, Carl: *Legalitás és legitimitás,* Máriabesnyő, Gödöllő, Attraktor, 2006.

alapítását, társadalom alapítását, vagyis az elitek újrarendeződését, a társadalmi értékek eltolódását, sőt újradefiniálását.[499] A legitimációs folyamat során az addigi állami, társadalmi rendet lerombolják, átalakítják, és új rendet képeznek le.

Ennek folyamatához értelmezni szükséges Schmitt rendkívül erős kezdőmondatát, mely szerint a „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt".[500] „Azonban sem a kivételes állapotok léte, sem pedig a bevezetésének szükségességéről való döntés nem jogi, hanem politikai probléma",[501] ugyanis „...a döntés nem a normatartalomból következik, mivel a szuverént e tisztán hatalmi-politikai kérdésben a döntés megtételére a norma (ti. alkotmány) pusztán felhatalmazza".[502] Itt szembemenve Schmitt érvelésével annyi rögzítendő, hogy ha a kivételes hatalom jogrendi intézmény, akkor azonban a döntéshozó alkotmányos keretekhez van kötve, meghatározott tényálláshoz, elrendelési mechanizmushoz és nem elhanyagolható módon a döntéshozó a legitimációs lánc révén csatlakozva van a tényleges szuverénhez (a néphez), méghozzá a lehető legkevesebb láncszem választja el tőle.

Így Schmitt fentebbi, szuverénről alkotott gondolata átvezet a kivételes hatalom fogalmi hálójának másik részeire, a forradalmi és ellenforradalmi kivételes hatalomra. Ugyanis, ahogy Schmitt megjegyzi, ez a fenti gondolatkezdő definíciója az, amely leginkább alkalmas a szuverenitás fogalmának meghatározására. Pontosan ebből a fogalomból kiindulva határolhatjuk el egymástól az egyes kivételes állapotokat, vagyis azt, hogy alkotmányos vagy legitimációs kivételes állapotról beszélünk-e. Tudniillik a kivételes hatalomról való döntés átszármaztatása pontosan mutatja a hatalmi viszonyokat, a döntés lehetőségét. Sőt, kézenfekvő megfordítani Schmitt szuverénfogalmát, és azt mondani, hogy szuverén az, aki a kivételes hatalom kivezetéséről, vagyis a normál állapot fennállásról dönt. Következésképpen annak személye vagy pedig azon intézmény, amely ezt megteszi, az az, aki/amely a kivételes hatalom megszűnése után a tényleges hatalmat birtokolja. Ha a szervek megegyeznek, akkor az alkotmányos kivételes hatalom sikeresen birkózott meg a létét fenyegető veszélyekkel. Átszármazás esetében azonban a három legitimációs típusú kivételes hatalom valamelyikének győzelme realizálódott.

„A társadalmi forradalmak elementáris erejű társadalmi tények, embereket, politikai irányzatokat, intézményeket magukkal ragadó és újakat létrehozó viharok, amelyek joghatásukat tekintve vis major jogi tényeknek minősülnek."[503] Az egyes ilyen elementáris forradalmi típusok közötti eltérés az, hogy miként reagálnak a folyamat kezdőpontján lévő korábbi hatalom birtokosai által létrehozott

[499] Furet, Francois: *A forradalomról*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006, 57. o.

[500] Schmitt: i. m. (1992) 1. o.

[501] Szigeti: i. m. (2003) 104. o.

[502] Szigeti: i. m. (2003) 104. o.

[503] Szigeti Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél – szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya – Tanulmányok Carl Schmittről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004, 340. o.

általános (alkotmányos) rendre. Létérdeke a kialakuló hatalmi rezsimnek, hogy „...a múltbeli viselkedésüknek és jelenbeli szerepüknek koherens értelme legyen, hogy közben semmiképp se lehessen eltéríteni vagy kisajátítani. Legitimációnak vitathatatlannak kell maradnia...".[504] A teljes legitimációs folyamat során történetileg, vagyis visszafelé fordulva is fenn kell tartani az önigazolást. Az ebben való törés a legitimációs folyamat töréséhez vezet, amely újabb hatalmi gócpontok kialakulását eredményezheti.

A forradalmi vagy legitimációs kivételes hatalmak elhatárolásának az alapja a korábbi rendhez való viszonyulás, amelynek önmeghatározó jellege van. Önmagában szimbólumként, eszmeként jelenik meg az előző rendszer tagadása vagy egy korábbi rendhez való visszanyúlás. Ennek alapján kétféle legitimációs kivételes hatalmat tudunk elkülöníteni: a forradalmit és az ellenforradalmit.

A forradalmi kivételes hatalom szembehelyezkedik a korábbi általános (alkotmányos) renddel, míg az ellenforradalmi kivételes hatalom kifejezetten a forradalmi előtti renddel legitimálja önmagát. A forradalmi kivételes hatalom esetében több fokozatot kell elkülöníteni, az egyes altípusok intenzitása alapján. Az első csoportba azok tartoznak, amelyek bár szembehelyezkednek a korábbi renddel, de annak szabályait felhasználva hozzák létre saját rendjüket, és alakítják ki saját jogrendszerüket. Ezeket nevezhetjük alkotmányos vagy bársonyos forradalmaknak. Ezzel szemben a teljes vis major állapotig elvezető forradalmak minden hatalmi kérdésben szembehelyezkednek a korábbi renddel, és annak felszámolása révén törekednek új, saját rend kialakítására; ezek az ún. tabula rasa forradalmak.

A forradalmi és ellenforradalmi kivételes hatalom megértésének alapját jelentheti Schmitt két diktátortípusa: a szuverén és a komisszárius diktátor. Mindkettőnek van egy sajátos függősége – az elsőnek, hogy alkotmányt adjon az új rendnek, a másodiknak pedig, hogy a korábbi alkotmányos rendet helyreállítsa. Tehát mindkettő „vágya" egy általános alkotmányos rend elérése, megvalósítása.

Bár időben az ellenforradalmi a forradalmi kivételes hatalmat követi, mégis célszerű előbb ezt vizsgálni, ugyanis feltételez magának valamiféle felhatalmazást a korábbi alkotmányos rendszertől. Itt mondható az, hogy „transzcendálja az alkotmányt, annak védelme céljából; hivatkozási alapja a pouvoir constitué".[505] Valójában azonban nem ez a kialakuló rendszer függesztette fel az alkotmányos rendet, hanem már annak szükségállapoti szabályainak alkalmazása során ez megtörtént. Emez alkotmány ezen esetben nem más, mint az ellenforradalmi politikai erők legitimációs forrása.

Ebből következőleg az itt megjelenő alkotmányos hatalom azonosnak tekinthető a korábbi rend alkotmányos hatalmával, amely ennek ellenére már nem azo-

[504] FURET: i. m. 16. o.
[505] PETHŐ: i. m. 142. o.

nosítható teljes egészében a korábbi alkotmányos renddel, hiszen a legitimációs kivételes hatalom arra hatást gyakorolt, sőt, ha átmenetileg is, de felszámolta azt.

Annyi viszont következik ebből a pouvoir constitué-ból, hogy az általa kialakított korábbi szokások, szabályok kötöttségként jelennek meg az új rendben, afféle megbízó és megbízotti viszonyt hoznak létre a hatalom korábbi és kiforróban lévő jelenlegi birtokosai között annak érdekében, hogy helyreállítsák az általános alkotmányos rendet. Ennek okán viszont ez a korábbi rend kötöttségként is meg kellene, hogy jelenjen, viszont a tényleges hatalmi harcban, ahol a szemben álló totális megsemmisítése jelenti a győzelmet, ez nem egészében lehetséges.[506] A korábbi alkotmányos renddel való szerződéskötés lehetővé teszi az ellenforradalmi kivételes hatalom számára, hogy erre hivatkozva a nemzetközi térben is megjelenjen, és ott kapcsolatokat teremtsen, ezzel is igazolva saját tényleges létezését.[507]

Összefoglalva, az ellenforradalmi kivételes hatalom omnipotenciájának alapját a korábbi alkotmányos renddel való szerződéskötés adja,[508] amely révén egyetlen célja van: a korábbi alkotmányos rend ismételt kialakítása. Azonban ennek során mégis egy sajátosan új hatalmi rendet alakít ki, amely csak legitimációs alapként tekint már a korábbi rendre.

A szuverén diktatúra, amely azonosítható a forradalmi kivételes hatalommal, ezzel szemben „…nem egyszerűen az alkotmányos rend felfüggesztésére, hanem egy olyan helyzet létrehozására törekszik, mely lehetővé teszi egy új alkotmány létrehívását".[509] Ebből adódóan a forradalmi kivételes hatalom olyan rend, amelyet a forradalom maga konstituál. Célja, hogy e rend által olyan rendet teremtsen, amely lehetővé teszi, hogy az általa kívánt általános alkotmányos rendet létrehozhassa.[510]

Ez az alkotmányos rend az ideális alkotmány képében korporálódik. Magát a forradalmi feszültséget is az teremti, hogy „minden harcoló párt csak a saját politikai követeléseinek megfelelő alkotmányt ismeri el igazi alkotmánynak. Ha az elvi politikai és társadalmi ellentétek nagyon élesek, akkor ez könnyen oda vezethet, hogy egy párt minden olyan alkotmánytól, amelyik nem elégíti ki követeléseit, elvitatja az alkotmány nevet."[511] Az ideális alkotmány létrehozásának lehetőségét „…végső soron a politikai erőviszonyoktól függő"[512] képesség határozza meg. Ugyanis „…az alkotmányozó hatalom az a (politikai) erő és autoritás, amelyik

[506] Schmitt, Carl: Dictatorship – From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle, Cambridge, Polity Press, 2014, 26–27. o.

[507] Schmitt: i. m. (2014), 29. o.

[508] Schmitt: i. m. (2014), 112. o.

[509] Pethő: i. m. 142. o.

[510] Schmitt: i. m. (2014), 119. o.

[511] Szilágyi Péter: A Verfassungslehre, mint különös és különleges államelmélet, Államtudományi Műhelytanulmányok, 2017/10. szám, 10. o.

[512] Pethő: i. m. 143. o.

abban a helyzetben van, hogy az alkotmányt normatív érvényességi igénnyel létrehozza, hordozza és megszüntesse".[513]

Amikor a fennálló alkotmányos rendszerrel szemben kívánják megvalósítani ezt az ideális alkotmányt, akkor ehhez az kell, hogy ez a politikai erő át tudjon alakulni forradalmi kivételes hatalommá, és vagy a korábbi rend egyes elemeit felhasználva (bársonyos forradalom), vagy azt teljesen felszámolva (tabula rasa forradalom) létrehozzon egy tényleges alkotmányos rendet.

Ennek megalkotása előfeltételezi a megvalósított politikai egységet, vagyis a tényleges rend kialakítását, ugyanis „nem úgy van, hogy a politikai egység csak azután keletkezik, hogy egy alkotmány adatik".[514] Bársonyos forradalom esetében ez annyit tesz, hogy a korábbi politikai rend már nem képes az erőszakszervek által fenntartani a korábbi rendet, és saját totális megsemmisítését megelőzve kompromisszumot köt a kiforróban lévő új rend képviselőivel, ezzel is átmentve valamit hatalmából.

Mindkettő esetében tetten érhető a korábbi jogrendszer átalakítása. A bársonyos forradalom és az ellenforradalom esetében a jogrendszer transzformációja részleges, ennélfogva minden olyan jogszabályt meghagynak, amely alkalmas arra, hogy az újfajta társadalmi, gazdasági és mindenekelőtt politikai rendet kiszolgálja, még ha az eredeti rendeltetésétől, értelmezésétől a törvények el is térnek.[515] A tabula rasa jellegű forradalom esetében azonban a lehető legteljesebb a jogrendszer cseréje, hiszen a jog szükségszerűen ideológiai támaszként is megjelenik az átalakulás során, amely lehet végül pozitív kicsengésű (például a polgári forradalmak jogrendi transzformációja), viszont lehet teljesen politikai alárendeltségű (lásd például a Szovjetunió korai alkotmányozási folyamatát). Emellett az is kirajzolódik, hogy a jogrend a kialakuló új politikai rendnek a legitimációs időszakban egyáltalán nem jelent korlátozást – hanem mint láttuk, inkább eszközt –, azonban, ha ezen állapot fennmarad a legitimációs folyamat után is, akkor az állam totaliter jelleget ölt, és mondhatni a kivételesség nyer általánosságot. Ez-

[513] Szilágyi: i. m. 18. o.

[514] Szilágyi: i. m. 11. o.

[515] Érdekes képet ad erről az 1989–90-es magyar rendszerváltás időszaka. Lásd bővebben Kukorelli István – Tóth Károly: *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben.* Lakitelek, Antológia Kiadó, 2018; Kukorelli István: A magyar alkotmányos rendszerváltozás általános jellemzői: Az alkotmány átmenetisége, az alkotmánymódosítások alkotmánya 1989–2012 között. In: Takács Péter (szerk.): *Unitas multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára.* Budapest, Győr, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 208–226. o.; Smuk Péter: A rendszerváltó országgyűlés kérdéses legitimációjáról. In: Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 371–379. o.

által létrejön jogállami értelemben „egy jog nélküli tér... amelyben egyetlen jogi meghatározás, így különösen a köz és privát megkülönböztetése sem működik".[516]

Jogrendszeren túl még ki kell térni olyan általános jellemzőkre, amelyek szükségszerű velejárói a legitimációs kivételes hatalmaknak. Ilyen többek között a szimbólum, a sajátos eszme, a decízió viszonya a joggal, az erőszakszervek kérdése és a hatalom reprezentációja.

Mindegyik legitimációs kivételes állapot esetében az átalakulásnak, a legitimációnak szüksége van sajátos eszmékre, szimbólumokra. Egyik ilyen szimbólum szükségszerűen maga a forradalom, hiszen a forradalom kialakulásának okaiban, az eseményekben, a jelszavakban a forradalmi oldal a legitimáció okságát mutatja ki, a forradalmat szentté avanzsálja, szükségszerű körülménnyé teszi, ami a legitimációs folyamat során alkalmazott eszközparkot, döntéseket legitimmé teszi. A forradalom nemcsak önmagát emeli megkérdőjelezhetetlen rangra, hanem azon eszmét is vallás szintjére emeli, amely mentén a forradalmi események kialakulhattak (legyen az a szabadság, egyenlőség, testvériség hívó szava, vagy a proletárszabadság és egyenlőség eszméje, vagy a nemzetszocializmus elvi rendszere). Ezzel szemben az ellenforradalom a forradalmat megelőző államalakulat felhívásával és a forradalmi rezsim tagadásával legitimálja magát. Ennek során a forradalmi szimbólumokat démonizálja, a korábbi általános rendet megtestesítő rezsimet, társadalmi rendet emeli szinte sérthetetlen, dogmatikus, erkölcsileg megingathatatlan magasságokba. A forradalom mindkét esetben olyan origó, amely szükségszerűen önigazoló a legitimációs folyamatban, amit eszmékkel és további szimbólumokkal erősítenek.

A legitimációs kivételes hatalmak a legitimáció során a kényszermonopólium gyakorlására saját erőszakszerveket hoznak létre, mivel lényegében a győzelem csak a szemben álló fél totális megsemmisítésével érhető el. Lenin ezt úgy fogalmazta meg, hogy „Az állam »külön elnyomó hatalom.« Ebből következik, hogy azt a »külön hatalmat«, amellyel a burzsoázia a proletariátust, a maroknyi gazdag a dolgozók millióit elnyomja, fel kell, hogy váltsa a proletariátus »külön elnyomó hatalma« (proletárdiktatúra)."[517] Általános jellemzőként figyelhető meg, hogy egy ilyen átalakulás során az új hatalom rátelepszik a korábbi erőszakszervekre, és azok állományát szelektálva – akár elbocsátásokkal, akár koncepciós perekkel

[516] AGAMBEN: i. m. 62. o.

[517] LENIN: Állam és forradalom – A marxizmus tanítása az államról és proletariátus feladatai (1917), Budapest, Szikra Kiadó, 1949, 25–26. o. Ennek metodikáját figyelhettük meg a magyar Tanácsköztársaság esetében is. Lásd bővebben NAGY Szabolcs: *Muli püspök temet: Tanácsköztársaság Pápán.* Pápa, Jókai Mór Városi Könyvtár, 2016; NAGY Szabolcs: A kommün Veszprém megyei társadalmi támogatottságának kérdései. In: LIGETI Dávid – VÖRÖS Boldizsár (szerk.): *„...minden édenek neve vad poklokat bűvöl..." A Magyarországi Tanácsköztársaság.* Budapest, Országház Könyvkiadó, 2020, 267–284. o.; NAGY Szabolcs: A Tanácsköztársaság Fejér megyei tisztségviselői ellen indított büntetőperek. *Levéltári Közlemények* 2018. 311–324. o.

– ideológiailag megtámogatva újraszervezi, politikailag a lehetőségekhez mérten megbízhatóvá teszi. Lásd például a Tanácsköztársaság a Vörös Őrséget és a Vörös Hadsereget, az ellenforradalom a Nemzeti Hadsereget, vagy az észak-amerikai gyarmatok a milíciákból a kontinentális hadsereget. Érdemes rögzíteni, hogy a bársonyos forradalom is elsők között alakítja saját képére az erőszakszerveket. Győzelme vagy vélt győzelme esetén az alkotmányozás lesz, amely „konstituálja a politikai egység formáját és típusát…",[518] amelyben rögzítik e szervek elvi szerepét. A fenti idézetből pedig világossá válik, hogy ennek gyakorlati feladata a hatalmon lévők érdekeinek védelme, szerencsés esetben a népszuverenitás elvét valló politikai rendszer kialakulása révén, ez a nemzet, a nép szolgálatát jelenti.

Viszont a legitimációs kivételes hatalom jellemzője, hogy a korábbi rezsimek hatalomgyakorlási metódusait ismerve azokat alkalmazza, ez hatványozottan igaz az erőszakszervekre. Ugyanis „…az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökítik át, csak más előjellel az új rend parancsára."[519] Quinet megfogalmazása szerint ennek értelmében „…az unoka az ős vonásait, hajlamait fogja mutatni, a jakobinus diktatúra is visszahozhatta a tiszta monarchia hajlamait, Robespierre leszármazottai pedig Richeliu-höz és Caesarhoz tértek vissza".[520] Ez nem jelent mást, mint lényegében azt, hogy az abszolutizmus eszközeihez tér vissza a formálódó politikai rezsim, amely kettős jellemzőben ölt testet. Egyfelől a cél érdekében – ahogy azt Hobbesnál az abszolutizmus jellemzése során bemutattam – a hatalmon lévő decíziós jogköre végletekig kitágul, őt semmi nem köti, csak a hatalom megtartásának szüksége, hiszen ez egybeforrt a létezésével. Másik oldalról pedig a hatalom, erő reprezentációjának szükségességét, vagyis nem elégséges a hatalom birtoklása, azt időközönként a kormányzottak számára is világossá kell tenni a legitimáció sikere érdekében. A végletekig tágult döntési jogkör és a hatalom reprezentálásának szükségszerűsége szélsőségekben való gondolkodást eredményez, így jelenik meg a politikai gondolkodásban a jók és rosszak tipológiája, a barát–ellenség értékpáros, végső esetben ez szükségképpen a terror eszközének kormányzási móddá emeléséig fokozódik. Az intézményesült terror lehetőségéhez, valamint „az ideológiai megfellebbezhetetlenséghez természetszerűleg járul az egyének ellenőrzése…", ennek csúcspontján „…a jog uralma egyesek rendőri hatalmává fajul".[521] Viszont itt is meg kell jegyezni: ha ezen állapot a legitimációs kivételes hatalom

[518] Szilágyi: i. m. 11. o.

[519] Farkas Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

[520] Furet: i. m. 34. o.

[521] Furet: i. m. 52. o.

időszakán túl is fennmarad, akkor a rendszer totaliter rezsimnek tekintendő, és a kivételest általánossá formálta.[522]

Végső soron a legitimációs kivételes hatalom céljaként megfogalmazott általános alkotmányos rend létrehozásához, a politikai hatalom megtartásához, tartós sikeréhez, nem utolsósorban a legitimációhoz szükséges egy stabil, erős intézményrendszer, közigazgatási struktúra kialakítása, amely működteti az újrafogalmazott társadalmi alrendszereket, fenntartja, felügyeli, ellenőrzi a kialakított rend hétköznapjainak működését.

Schmitt szuverenitásfogalma szerint tehát az általános alkotmányos rendben határozza meg a szuverén személyét, vagyis a hatalom tényleges birtokosát. A kivételes hatalom fennállása idején azonban a szuverén leírására ez alkalmatlan, ugyanis ezen határszituációk esetében kizárólag a fogalom megfordítása vezethet eredményre. A kivételes hatalom idején a szuverén – a hatalom végső birtokosa – az, aki az általános alkotmányos rend létéről dönt, meghatározza annak kereteit, a társadalom szerkezetét, a társadalmi értékeket, a társadalmi értékek mögött húzódó uralkodó eszmerendszert és nem utolsósorban a politikai hatalomgyakorlás módozatát.

Kérdés, hogy e történeti tapasztalásokon nyugvó legitimációs kivételes hatalmak mit tudnak üzenni, mit tudnak mondani a 21. század államtudományával foglalkozóknak? Ha napjaink biztonsági környezetét nézzük, akkor egyértelműen kirajzolódnak a hibrid konfliktusok (ukrán válság, arab tél)[523] és azok egyik alapvető jellemzője,[524] hogy a háttérben meghúzódó – nagyhatalmi – támadó a többfázisú hadművelet során a megtámadott állam politikai, társadalmi, gazdasági rendjét támadja, és végső soron olyan szintű válságot kíván előidézni, amelyben a megtámadott fél rendszerei összeomlanak, így a legitimációs kivételes állapotokhoz nagyban hasonló helyzetet idéz elő. Ezt kihasználva próbálja magához ragadni a hatalmat, vagy számára megfelelő rezsimet létrehozni. Ebből adódóan az ilyen legitimációs kivételes hatalmak vizsgálata segíthet megérteni az ilyenkor zajló társadalmi, politikai folyamatokat, és megfelelő következtetések révén segítheti az ideális szabályozási környezet kialakítását.

[522] Lásd bővebben a kérdést Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, *Világosság*, 2010/ősz. 19–40. o.

[523] Következtében megjelenő Iszlám Állam problémáját lásd Takács Péter: Az „Iszlám Állam" államiságának problémái. Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is? *Jog Állam Politika,* 2015/4. szám, 47–77. o.

[524] Lásd bővebben Farkas Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11–23. o.; Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés természetrajza, *Honvédségi Szemle*, 2019/4. szám, 17–37. o.; Rácz András: A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei, *Seregszemle, az MH Összhaderőnemi Parancsnokság folyóirata*, 2016/2. szám, 3–16. o.; Resperger István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

6. Összegzés és záró gondolatok

Az elmúlt évtizedben megváltozott biztonsági környezet és az átalakuló biztonsági kihívások szükségszerűvé teszik a védelmi jog és azon belül az alkotmányos kivételes hatalom újragondolását, újraértelmezését. Ennek szükséges velejárói a tudományos síkon lefolytatott viták és diskurzusok is. Kötetem lényegében ehhez a diskurzushoz kívánt hozzájárulni.

A kötet elején számos megválaszolandó kérdést tettem fel, amelyek mentén felépítettem dolgozatom gondolatmenetét. E gondolatsor lehetőséget biztosított arra, hogy a mikroszintű fogalmi rendszertől a történelmi tapasztalásokon át eljussak a kivételes hatalom makroszintű rendszeréhez és annak egyes jellemvonásaihoz.

A mikroszintű fogalmak meghatározása rendkívüli fontosságú: az emberi létezés határszituációi az interszubjektivitás és a társadalmi totalitás egésze révén befolyásoló erővel bírnak az államra, annak egyes alrendszereire, így a végrehajtó hatalom tevékenységére, azon belül is az egyes igazgatási szervek működésére, valamint az igazságszolgáltatásra, a bírói decízió szintjére. A mikroszintű fogalmak elhatárolása előfeltételezi a megfelelően kimunkált állami kivételesség fogalmi meghatározásának megfelelőségét.

A normál és a különös elhatárolása, a különösön belül egy magnak tekinthető kivételesség meghatározása, annak mindenkori szintje a társadalmi realitásokat is visszaigazolja. Hiszen annak tükrében, hogy mi is számít normálnak vagy különösnek, azon belül pedig kivételesnek, a társadalom morális, erkölcsi szintjét is visszatükrözi. Nem elhanyagolható a történeti determináltság sem. Ugyanis a történelmi körülmények, az aktuálisan bekövetkező események egyértelműen befolyásolják a normál és különös közötti határmezsgyét. Tehát amikor azt állítom, hogy az általános vagy normál állapot az egyhangú rendje, amely a jog, a technológia, a természet törvényei révén tervszerűvé és mechanikussá válik, amelyben rögzíthető események nem következnek be, de amelyet a különös/kivételes léte során óhajt és felvázol, akkor egy munkafogalmat alkottam, amelynek köszönhetően a társadalmi totalitás és a történelmi állapotok vizsgálódási irányát jelöltem ki. Pontosan ezért állítottam azt is, hogy a különös és kivételes fogalmai önmagukban, a megfelelő történeti okfejtések és társadalmi folyamatok nélkül nem adnak tiszta képet arról, mit is jelentenek valójában a különleges és kivételes határ-

helyzetek az emberi létezésben. Tökéletes példája ennek a Covid19 által okozott pandémiás helyzet. A vírus megjelenése jelentősen átalakította a hétköznapokat, a munkavégzést, az oktatást, a sportolást stb. Ami 2020 tavaszán még különlegesnek, sőt kivételesnek hatott, mint például az egyetemi oktatás digitális térbe történő áthelyezése, mára már a normál életműködés rendjébe épült, ahogy a digitálisan megtartott konferenciák, konzultációk is.

A létezés egyes határszituációi, így a normál, a kvázi különös, a különös és a kivételes állapotok határai egy mozgó határvonalat jelentenek, amelyek megállapítása a mindenkori társadalmi realitásokon nyugszik. Tehát az általam megalkotott kivételes fogalma[525] a vizsgálódás keretét adja, nem pedig a vizsgálat eredményét. A határ eltolódása nemcsak azt jelenti, hogy egyes történelmi időszakokban máshol húzzuk meg a határokat a normál, a különös és a kivételes között, hanem azt is, hogy egyes élethelyzetek beépülnek a tapasztalások révén a normál vagy a különös megoldási mechanizmusaiba. Már ez is igazolja, hogy időközönként szükségszerű a jogintézmény felülvizsgálata, a tapasztalások átültetése a jogi szabályozásba.

Annak ellenére, hogy a kivételesség társadalmilag és történetileg determinált, a fogalmi elhatárolás az, amely megfelelő alapot nyújt a megismeréshez, így szükségszerű volt a vizsgálódás kezdetén általánosságban meghatározni, hogy mit jelent a kivételes állapot és hatalom. *Az olyan határhelyzeteket, amelyek nem immanens részei a társadalom, – a társadalmi totalitásból következően – a jog és az állam normál működésének, sőt kifejezetten azok kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a szokásos társadalmi interakciók, a normál jogrend eszközparkja és az állam rendes működési mechanizmusai eredményesen nem tudnak fellépni,* kivételes állapotnak *nevezzük. Míg az erre reagáló alternatív vagy transzformálódó jogrendet, amely a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett kívánja feloldani a kialakult helyzetet, azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén visszatérhessen az általános – korábbi vagy újrafogalmazott – normál működési keretei közé,* kivételes hatalomnak *nevezzük.* Ugyanis ezt követően rögtön átléphettünk arra a kérdéskörre, hogy mik voltak azok a társadalmi, történelmi folyamatok, amelyek életre hívták a kivételes hatalmat mint jogintézményt.

Agamben állítása, hogy a kivételes hatalom nem az abszolútizmusban gyökerezik, hanem a francia forradalmi hagyományokban. A nagyszerű filozófus e gon-

[525] Olyan rögzíthető élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyek nem immanens részei az életnek, annak kikérgesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a normál jogrend eszközparkja, a szokásos társadalmi interakciók eredményesen nem tudnak fellépni, így a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett kívánják feloldani a kialakult helyzetet, amelynek célja, hogy a kivételes leküzdése, feloldása révén visszatérhessünk az általános életfolyásba.

dolata azonban egy meglehetősen általánosító állítás volt, amely pontosan a fenti kettősséget *hagyta figyelmen kívül, vagyis a társadalmi és történeti determináltság együttállását. Vagyis megállapítása figyelmen kívül hagyja az egyes államok és társadalmak eltérő történeti és társadalmi hagyományait, ezen belül is a jogi hagyományok különbözőségét. Így bár ténylegesen kimunkált törvényként 1791-ben, Franciaországban jelent meg az ostromállapoti szabályozás, azonban annak minta szerinti átvétele csak a kontinensen valósult meg. Eredeti modelljét tekintve a kontinensen is csak a francia, a spanyol, a holland területekre volt tényleges hatással. Ez azonban még nem jelentené az* agambeni gondolat helytelenségét; azt az angolszász hagyományok megfelelő mélységű vizsgálata eredményezi. Az Egyesült Királyságban ugyanis a szabályozás gyökerei nem a francia minta átvételét jelentették, hiszen a forradalom időszakára e területen már régen megtörtént a polgári, jogállami átmenet, és megvalósult a kivételes határszituációk kezelésének szabályrendszere is. Eszközei a martial law, a habeas corpus felfüggesztése vagy a Riot Act voltak. A martial law kifejezetten Tudor- és Stuart-időszak rendészeti eszközparkját jelentették, ami a dicsőséges forradalommal – ahogy Lord Hale fogalmazott – megszűnt a jogrendszer részének lenni. Ami nem jelentette, hogy a gyarmatokon vagy Írországban nem alkalmazhatták volna. Így vált a kialakulóban lévő Egyesült Államok kivételes hatalmi hagyományainak a részévé is. Az intézmény megoldásai, eszközparkja, felelősségi rendszere egyértelműen abszolutista jegyeket mutat, amelyek az amerikai háborús elnöki felfogásban, gyakorlatban egyértelműen megjelentek Lincoln polgárháborús hatalomgyakorlása során. Azonban ez nem jelentett és jelent abszolút hatalomgyakorlást, hiszen a törvényhozás és a legfelsőbb bíróság megfelelő kontrollként tudott és tud szolgálni. Viszont egyértelművé tette azt, hogy az Agamben által általánosságban elvárt francia forradalmi kivételes hatalmi örökség az angolszász területek esetében nem valós, sőt itt egyértelműen az abszolutizmus időszakáig kell visszatekinteni.

Ez pedig továbbvitte a szemlélődést abba az irányba, hogy milyen eredeti modelleket lehet akkor elkülöníteni az euroatlanti térségben, ha nem egy tőről fakadt a jogintézmény. Természetszerű, hogy az egyik modell a francia ostromállapoti szabályozás. E modellben a polgári központi igazgatás primátusa figyelhető meg, azonban a katonai közigazgatás erőteljes ki*építése szintén jellegadó. Az ostromállapoti felhatalmazásnak azonban nem része a szükségrendelet, a felhatalmazott végrehajtó hatalom a törvényi szabályozással szemben nem alkothatott vészidőszaki szabályanyagot. A* forradalmi/polgárháborús hagyományok révén egy sajátos kivételes hatalmi modell alakult ki, amely az állam létét fenyegető külső ellenség támadása esetén volt felhívható, valamint ezzel ötvözve a belső társadalmi rendet támadó azon cselekmények esetében, amikor a támadás a fennálló alkotmányos, politikai rendet vette célba. Mindkét esetkörben erős (államközi vagy bel-) politikai színezete van a döntésnek. E kivételes állapot idején a végrehajtás erősen katonai karakterisztikát öltött a polgári kormányzat irányítása mellett, továbbá –

legalábbis az elrendelési mechanizmus tekintetében biztosan – az alternatív rend mindeközben azért jogállami elvek mentén volt körülhatárolt.

Ettől eltérő a német területeken kialakult ún. kontinentális modell, amely az államfő erős jogosítványai mellé a katonai közigazgatás és igazságszolgáltatás széles körű kialakítását tette lehetővé. Ennek részeként a végrehajtó hatalom – egyértelműen az uralkodói hatalmi rendszerben betöltött szerepe miatt – már rendelkezett szükségrendelet-alkotási felhatalmazással. A kontinentális modell a következőkkel jellemezhető: *a)* a kivételes hatalom alkotmányos determináltságú intézmény; *b)* alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát teszi lehetővé; *c)* mind belső, mind külső veszélyhelyzetben alkalmazható; *d)* széles körű a rendeletalkotási lehetőség a végrehajtó hatalom oldalán; *e)* erős a végrehajtói túlsúly, amely az államfő tradicionális jogain is alapult; *f)* katonai közigazgatás polgári igazgatás fölé emelése történt meg; *g)* speciális büntető anyagi és eljárásjogi szabályok kerültek alkalmazásra.

Az angolszász modell két ágra bontható. Az angol szabályozásfejlődés az első világháború elején a törvényi szabályozás megteremtése mellett tört lándzsát. A felhatalmazási törvény a civil kormányzat számára biztosított többletjogosítványokat, nem érintve a törvényhozás hatáskörét. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom végrehajtása lényegében a hadseregnél összpontosult, a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégiaalkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt. Alkotmányos hagyományok részét képezte, hogy a kivételes állapotot egy imdemnitási törvénnyel zárták le, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok.

Az amerikai modell a lincolni polgárháborús elnöki jogkörértelmezésen nyugszik. Ez töltötte fel ugyanis tényleges tartalommal a háborús elnöki hatalom fordulatot. Az angol fejlődéshez képest a 19. század végére jól elkülönült módon alkalmazták belső és külső viszonylatban is. A Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket érintetlenül hagyta a bíróság ex parte Milligan döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. A Posse Comitatus Act a fellépés lehetőségét szűkítette: csak magasabb eszkalációs fokon tette lehetővé a haderő belső alkalmazását, azonban ezenfelül az elnöki kivételes hatalmi jogköröket nem érintette. Lényegében a hosszú 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, tudniillik szinte korlátlan elnöki jogkört teremtett, amely delegáltan helyben katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatást jelentett. Viszont azáltal, hogy az indemnitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra. Nem elhanyagolható emellett a törvényhozás szerepe sem, hiszen az esetköri jogalkotás (például az Insurrection Act), a döntéshozás (pl. háború kérdésében), a

költségvetés elfogadása és a haderőre vonatkozó jogszabályok megalkotása révén jelentős ellensúlyt képez.

Az első magyar, a dualizmus idején megalkotott, a különleges jogrend szempontjából legfontosabb jogalkotási termék a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket megállapító 1912. évi LXIII. törvénycikk volt. A törvény heves kritikákat váltott ki a korabeli sajtóból és a parlamenti ellenzékből. Utóbbiból annak ellenére, hogy a törvényjavaslatot valójában ők kezdték kidolgozni még 1906-ban. A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból azonban kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni. Emellett az is kirajzolódik, hogy a Kivhattv. szabályozása ezek mindegyikének megfelelt, így kizárólag a felhatalmazás birtokosán, vagyis a kormányon múlott, hogy az egyes alapjogok milyen állapotban vészelik át az első nagy világégést. Ha az eredeti modellekkel vetjük össze az első magyar különleges jogrendi törvényt, akkor azt kell mondani, hogy azon inkább figyelhetőek meg az angolszász és ostromállapoti jellegű szabályok lenyomatai, mintsem a kontinentális modell megoldásai. Ugyanis a magyar szabályozás, eltérően az ún. kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. A Kivhattv. sokkal inkább követte a francia vagy az angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal. Utóbbiak főként az együttélés és a bécsi kényszer hatására kerültek a joganyagba, mint például a kormánybiztosi intézmény, azonban ennél is próbálták erősíteni annak civil jellegét, még ha alapvető funkciója nyilvánvalóan a háborús igazgatás gördülékenyebb, katonai igényeknek megfelelőbb megvalósítása is volt. Elmondható, hogy a kor viszonyaihoz képest egy modern, alkotmányos struktúrába illeszkedő felhatalmazási törvényt alkotott meg a magyar törvényhozás.

A feljogosított vagy egy-egy hatáskörrel felruházott magyar szervek alkotmánytörténeti vizsgálata is máig ható következtetéseket engedett levonni, főként annak kérdésében, hogy a Honvédelmi Tanács gyökereit hol érdemes keresnünk, milyen hagyományai vannak.

Sokszor találkozhattunk azzal az állítással, hogy a Honvédelmi Tanács tradicionális alkotmányos intézményünk, amely 1848-ig vezethető vissza, azonban valójában a Honvédelmi Bizottmány csak minimális tekintetben – kivételes állapot idején végrehajtással felruházott szerv – tekinthető a Honvédelmi Tanács archetípusának, hiszen ezen szerv valódi, akkori szóhasználat szerinti ostromállapoti törvényi felhatalmazás és felelős kormányzat hiányában, mint az első képviseleti Országgyűlés egy bizottsága jött létre. Vagyis a végrehajtó hatalom hiányában a

törvényhozás magához vette a végrehajtás jogosítványait is, és azokat saját szervéhez delegálta.

Az első világháborús HFB funkciójában nem előképe a ma létező Honvédelmi Tanácsnak, azonban a gyakorlati tevékenysége során megjelenő koordinatív, a funkciókat egy szereplőben összefogó jellege jól mutatta azt, hogy merre kellene továbbfejleszteni a szabályozást. Hiszen a fennmaradt levéltári iratokból jól látható, hogy az első világháború során valójában eme minisztériumközi szerv volt az, ahova az érdemi információk legtöbbje befutott, így gyorsabb és hatékonyabb lehetett volna a végrehajtás, ha tényleges hatásköröket kap.

A Legfelső Honvédelmi Tanács sem a kivételes állapot idejére feljogosított szerv, lényegében feladata inkább a békeidőre datálódik, hogy a háborúba sodródás esetében az állam megfelelő módon tudjon reagálni az átalakult viszonyokra, és minél teljesebben tudja kiaknázni a totális háború okán elengedhetetlenül szükségessé váló erőforrásokat. Az LHT ennek ellenére már egy következő fejlődési fok, mivel valójában aktívan közreműködött a stratégiai döntések meghozatalában, de a különleges jogrendi végrehajtásban – főszabályként – biztosan nem vett részt. A mai szervezeti megoldások közül leginkább a Nemzetbiztonsági Kabinethez lehetne hasonlítani.

A Honvédelmi Tanács szervi előzménye az MDP keretei között felállított Honvédelmi Bizottság volt. Az 1952-ben – két szerv, így a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével – létrejövő Honvédelmi Tanács már széles jogosítványokat kapott mind békeidőre, mind pedig háború idejére. A háború utáni első honvédelmi törvény (1960. évi IV. törvény) még nem nevesíti eme szervet, azonban a felhatalmazás lehetőségét már magában foglalta. Ennek következtében 1962-ben kiszakítják a békeidős tevékenységet, és erre létrehozzák a Honvédelmi Bizottságot, és 1965-től annak területi szerveit. Ezen területi szervek lényegében a mai védelmi bizottságok elődei.

1964-re elkészült a háború esetére vonatkozó szabályanyag is, amely teljes végrehajtásra kiterjedő jogosítványokkal látta el a Honvédelmi Tanácsot, amely lényegében a Honvédelmi Bizottságból alakult volna át háború esetére. Az 1972-es alkotmányrevízió során alkotmányos meghatározottságú szervvé vált, melynek nagy általánosságban meghatározott funkcióját már az 1976-os honvédelmi törvény is tartalmazta.

Az 1989-es alkotmányos átalakulás gyakorlatilag eme szervet emelte jogállami keretek közé, amely átalakulást már az 1993-as honvédelmi törvény is tartalmazta. Az Alaptörvény és a 2011-es honvédelmi törvény ehhez képest lényeges változásokat nem eredményezett.

A Honvédelmi Tanács előintézményének felállítása a Rákosi-korszakra tehető. Az 1960-as években jött létre a lényegében ma is használt intézményi felosztás, vagyis a honvédelmi bizottságok területi hálózata és központi szerve, valamint a különleges jogrendi Honvédelmi Tanács. Ezen fejlődés – bár remélhetőleg nem végállomása, de

jelenlegi – csúcspontjaként tekinthetünk 1989 alkotmányos átalakulására és a jelenleg hatályos Alaptörvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseire.

A történelmi tapasztalások eredménye, hogy a kivételes állapotok rendkívül tarka képet mutatnak: belpolitikai, külpolitikai krízisek eszkalálódása, egyes társadalmi vagy vallási csoportok radikalizálódása, természeti, gazdasági, ipari és egészségügyi katasztrófák. Így a csoportosításuk szükséges ahhoz, hogy megfelelően tudjuk jellemezni a kivételes hatalom egyes válfajait. Az első tipizálás a klaszszikus támadás iránya szerinti csoportosítás, a második inkább az egyes kivételes állapotok politikai jellege szerint tesz megkülönböztetéseket, így teljesebb, a hétköznapi realitásokhoz jobban igazodó tényállásrendszert létrehozva.

A kivételes állapotok csoportosítása irányuk alapján:

I.) külső, vagyis rendkívüli állapot, valamint

II.) belső, szükségállapoti jellegű, amely magában foglalja az 1. ún. veszélyhelyzeteket (természeti; egészségügyi, ipari); 2. az állam rendjét súlyosan támadó cselekményeket és 3. az állam alkotmányos rendjét támadó cselekményeket.

Kiegészítve mindkét irányhoz tartozó kvázi kivételes helyzetekkel, ún. előszobatényállásokkal, vagyis a normál jogrendi válságkezelés eszközparkjával.

A kivételes állapotok csoportosítása politikai jellegük alapján:

A.) Különleges jogrend

I. politikai jellegű vagy ostromállapoti tényállások: 1. rendkívüli állapot; 2. alkotmányos rendet támadó cselekmények;

II. neutrális vagy szükségállapoti típusú tényállások: 1. veszélyhelyzet, 2. az állam rendjét súlyosan támadó cselekmények, 3. nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében szükséges;

B.) Nem jogrendi, hatalmi/legitimációs kivételes állapotok: 1. forradalmi, 2. ellenforradalmi.

Az első két kategóriát jogállami, jogrendi intézményként kell kezelni, összefoglalóan a bevett mai magyar alkotmányos terminus szerint ezek különleges jogrendi tényállások, amelyekhez a lépcsőzetes krízisek okán szintén kapcsolódnia kell normál jogrendi válságkezelési tényállásoknak is. A hatalmi/legitimációs kivételes állapotok mai korra vonatkozó információi abban rejlenek, hogy a hibrid konfliktusok során a háttérben meghúzódó, támadó állam valójában egy ilyen jellegű állapot kialakítására törekszik, amelynek a végén saját maga, vagy bábállamként funkcionáló, neki alárendelten működő rezsime legitimálja magát.

A tényállások csoportosítása jól elhatárolhatóvá tette a kivételes hatalmat mint jogrendi fogalmat, amelyet a magyar alkotmányos terminus szerint különleges jogrendnek nevezünk, és a kivételes hatalmat mint hatalomgyakorlási mechanizmust, mint legitimációs eszközt.

A különleges jogrend mint jogrendi fogalom az alábbiak szerint foglalható összse: az alkotmányozó/törvényhozó által az általános, egyhangú rend időszakában megfogalmazott jogállami, jogrendi eszközrendszer, amely következtében a kivételes állapot időszakában egy időlegesen létező, alternatív jogrend jön létre. Az ebben foglalt jogátruházások révén a döntés a lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mentén lehetővé válik az operatív fellépés azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén az állam visszatérhessen az általános normál működési keretei közé. A különleges jogrendi állapotot mindvégig elkíséri a jogállam alapértékei, az előre lefektetett garanciák, biztosítékok és felelősségi rendszerek.

Ezzel szemben a legitimációs kivételes hatalom jellemzője, hogy a korábbi rezsimek hatalomgyakorlási metódusait ismerve azokat alkalmazza; ez hatványozottan igaz az erőszakszervekre. Ez lényegében nem jelent mást, mint azt, hogy a formálódó politikai rezsim az abszolutizmus eszközeihez tér vissza, amely pedig kettős jellemzőben ölt testet. (1) Egyfelől a cél érdekében a hatalmon lévők decíziós jogköre a végletekig kitágul, őket semmi nem köti, csak a hatalom megtartásának szüksége, hiszen ez egybeforrt a létezésükkel. (2) A másik oldalról pedig a hatalom, az erő reprezentációjának szükségességét jelenti, vagyis nem elégséges a hatalom birtoklása, azt időközönként a kormányzottak számára is világossá kell tenni a legitimáció sikere érdekében. A végletekig tágult döntési jogkör és a hatalom reprezentálásának szükségszerűsége szélsőségekben való gondolkodást eredményez, így jelenik meg a politikai gondolkodásban a jók és rosszak tipológiája, a barát–ellenség értékpáros; végső esetben ez szükségképpen a terror eszközének kormányzási móddá emeléséig fokozódik. Ha ez az állapot a legitimációs kivételes hatalom időszakán túl is fennmarad, akkor a rendszer totaliter rezsimnek tekintendő, és a kivételest általánossá formálta.

Összegezve a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, amely esetében a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, azonban a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan nem lehetséges egy korszakokon átnyúló határvonalat húzni abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni. Ezekből pedig világossá válik, hogy a kivételes hatalom mint jogintézmény időről időre felülvizsgálandó, és az adott történelmi korszakhoz és társadalmi realitásokhoz igazítandó.

7. Forrásjegyzék

SZAKIRODALOM

[1.] Agamben, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

[2.] Agárdi Ferenc – Borsody Bevilaqua Béla: *Régi magyar világjárók* (http://mek.oszk.hu/02500/02520/02520.htm).

[3.] Angyal Pál: Háboru és sajtószabadság, *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám.

[4.] Antal Attila: *Kivételes állapot – A modern politikai rendszerek biopolitikája*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.

[5.] Arendt, Hannah: *Totalitarizmus gyökerei*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1992.

[6.] Armour, D. Ian: *A History of Eastern Europe 1740–1918 – Empires, Nations and Modernisation*, London, Bloomsbury Academic, 2012.

[7.] Avineri, Shlomo: *Herzl – Theodor Herzl és a zsidó állam alapítása*, Budapest, Corvina Kiadó, 2015.

[8.] Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21. szám.

[9.] Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám.

[10.] Balogh Judit: Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban, In: Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017.

[11.] Baring, Evelyn: The Goverment of Subject Races, In: Baring, Evelyn (szerk.): *Political Literary Essays (1908–1913)*, London, MacMillian and Co., 1913.

[12.] Barna Attila (szerk.): *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*, Budapest, Kúria, HVG-ORAC, 2019.

[13.] Barna Attila: „Ha a hecczet szeretik" – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017.

[14.] Barna Attila: Az állami főhatalom védelmének változásai a két világháború közötti Magyarországon: A kormányzósértés tényállása és ítélkezési gyakorlata a Győri Ítélőtábla gyakorlatában, In: Molnár Andrea – Széplaki László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX–XX. század fordulóján*, Győr, Győri Ítélőtábla, 2019.

[15.] Barta István (szerk.): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár, letöltve: 2020. 05. 30.)

[16.] Bartha Orsolya: A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolása, In: Ádány Tamás Vince – Bartha Orsolya – Törő Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009.
[17.] Bartkó Róbert – Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[18.] Bartkó Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011.
[19.] Bartkó Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
[20.] Bartkó Róbert: Változások a hazai terrorizmus elleni büntetőjogi küzdelemben, *Magyar Jog*, 2016/9. szám.
[21.] Beatty, Jack: *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865–1900*, New York, Vintage Books, 2007.
[22.] Berkics Erika: Spanyolország történelmi nemzetiségei és régió, *Külügyi Szemle*, 2010/ősz.
[23.] Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme, In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok III. kötet*, Budapest, Magvető Kiadó, 1990.
[24.] Boda Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés – Kollektív cselekvés a politikában*, Budapest, Argumentum Kiadó, 2013.
[25.] Bodin, Jean: *Az államról – Válogatás*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1987.
[26.] Bolgár Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám.
[27.] Boorstin, Daniel J.: *The Americans – The Colonial Experience*, Bombay, Random House, 1958.
[28.] Bowman, M. Harold: Martial Law and the English Constitution, *Michigan Law Review*, 1916/2. szám.
[29.] Braudel, Fernand: *A kapitalizmus dinamikája*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.
[30.] Brauneder, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994.
[31.] Bravo Lira, Bernardino: La Constitucion de 1833, In: *Revista Chilena de Derecho*, 1983/2. szám.
[32.] Buza László: Az államjogi kivételes állapot I., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. szám.
[33.] Buza László: Az államjogi kivételes állapot II., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/28. szám.
[34.] Buza László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám.
[35.] Buza László: Az államjogi kivételes állapot, *Jogtudományi Közlöny*, 1915/36. szám.
[36.] Caldwell, Peter C.: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law – The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham and London, Duke University Press, 1997.
[37.] Campisi, Dominic J.: The Civil Disturbance Regulations: Threats Old and New, *Indiana Law Journal*, 1975/4. szám.

[38.] Camus, Albert: A pestis, In: Köpeczi: i. m.
[39.] Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása, *Iustum Aequum Salutare,* 2010/1. szám.
[40.] Clark, Christopher: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015.
[41.] Clausewitz, Carl von: *A háborúról,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.
[42.] Cotter, Cornelius P.: Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience. *Standford Law Review*, 1953/3. szám.
[43.] Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, *Világosság*, 2010/ősz.
[44.] Csiki Varga Tamás – Tálas Péter – Etl Alex – Berzsenyi Dániel: *A globalizált világ kihívásai,* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
[45.] Csink Lóránt – Sabjanics István A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése, In: Csink Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Press, PPKE JÁK, 2017.
[46.] Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám.
[47.] De Hart, William C.: *Observations on Military Law, and the Constitution and Practice of Courts Martial*, New York, D. Appleton & Co., 1846.
[48.] Deák Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Budapest, Osiris, 2001.
[49.] Deli Gergely: *Az eleven jog fájáról – Elmélet és történet a természetjog védelmében*, Budapest, MediuM, 2018.
[50.] Dennison, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776–1861, *The American Journal of Legal History*, 1974/1. szám.
[51.] DePlato, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015.
[52.] Dicey, Albert Venn: A jog uralma, In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995.
[53.] Dicey, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902.
[54.] Dirck, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, *Perspectives on Political Science*, 2010/1. szám.
[55.] Dombrády Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927–1936), *Hadtörténelmi Közlemények*, 1977/1. szám.
[56.] Dornfeld László: Kiberterrorizmus – a jövő terrorizmusa? In: Mezei Kitti (szerk.) *A bűnügyi tudományok és az informatika,* Pécs–Budapest, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2019.
[57.] Edvi Illés Károly: A katonai büntetőjog, *Budapesti Hírlap,* 1889/21. szám.
[58.] Edvi Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, *Jogállam*, 1914/7–8. szám.
[59.] Elsea, Jennifer K.: *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute CivilianLaw* (https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf).
[60.] Ember Győző: Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 1948/1–4. szám.
[61.] Engdahl, David E.: The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military Intervention Intervention, *Indiana Law Journal,* 1974/4. szám.

[62.] Eötvös Károly: *Magyar Alakok*, Budapest, Révai és Salamon Könyvnyomdája, 1901.
[63.] Erdős Csaba: Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról. *Jog Állam Politika* 2022/Különszám.
[64.] Ereky István: Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán, In: Meszlény Artúr (szerk.): *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, Budapest, Franklin-Társulat Bizománya, 1914.
[65.] Ereky István: Rendkívüli kútfők, In: Ereky István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet)*, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917.
[66.] Fábry Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám.
[67.] Farkas Ádám – Hornyacsek Júlia: A honvédelmi jog és igazgatás kutatásának lehetséges hosszú távú irányai az eddigi kutatási eredmények tükrében, *Hadtudományi Szemle*, 2018/elektronikus szám.
[68.] Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
[69.] Farkas Ádám – Kelemen Roland: A dualista időszak katonai igazságszolgáltatása az 1912-es nemzeti jogalkotás előtt, *Szakmai Szemle*, 2016/1. szám.
[70.] Farkas Ádám – Patyi András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016, In: Farkas Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018.
[71.] Farkas Ádám – Pongrácz Alex: Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai, In: Farkas Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018.
[72.] Farkas Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[73.] Farkas Ádám – Sulyok Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[74.] Farkas Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867–1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
[75.] Farkas Ádám: *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[76.] Farkas Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914), *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám.
[77.] Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben, *Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata*, 2012/elektronikus szám.
[78.] Farkas Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 2019/1. szám.

[79.] Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám.
[80.] Farkas Ádám: *A totalitás kora?: A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[81.] Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai,* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.
[82.] Farkas Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. szám.
[83.] Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, *Belügyi Szemle – A Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata*, 2020/5. szám.
[84.] Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.) *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
[85.] Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, *Honvédségi Szemle,* 2018/4. szám.
[86.] Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám.
[87.] Farkas Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám.
[88.] Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In. Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
[89.] Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám.
[90.] Farkas Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.
[91.] Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok?: Gondolatok a világrend alapkérdéseiről, *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai Szemle,* 2015/6. szám.
[92.] Feeney, Brian: *A Hundred Turbulent Years,* Dublin, The O'Brien Press, 2002.
[93.] Finkey Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet.
[94.] Finlason, William Francis: *Martial Law*, Bristol, Law Magazine and Review, 1872.
[95.] Frank, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, *Columbia Law Review*, 1944/5. szám.
[96.] Fukuyama, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*, Budapest, Európa Kiadó, 1994.

[97.] Furet, Francois: *A forradalomról*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006.
[98.] Germuska Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka") 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, *Hadtörténelmi Közlemények*, 2013/2. szám.
[99.] Germuska Pál: *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980* (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011.
[100.] Gosztonyi Gergely: „Agyamban kopasz cenzor ül", avagy a politikai cenzúra története Magyarországon napjainkig. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet)*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018.
[101.] Gosztonyi Gergely: A cenzúra tipizálása a politikai cenúzra rövid története tükrében. *Médiakutató*, 2022/1. szám.
[102.] Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig: A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.
[103.] Győri Szabó Róbert: Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája, *Magyar kisebbség: nemzetpolitikai szemle*, 2004/1–2. szám.
[104.] Hamilton, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15, In: Berkes Tímea (szerk.): *Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787–1788)*, Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történész Diákkör kiadványa, 1996.
[105.] Harris, Ron: The Bubble Act: Its Passage and Its Effects on Business Organization, *The Journal of Economic History*, 1994/3. szám.
[106.] Hartz, Emily: *From the American Civil War to the War on Terror – Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court*, Berlin, Springer-Verlag, 2013.
[107.] Harward, Brian M.: *Presidential Power: documents decoded*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2016.
[108.] Hautzinger Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018.
[109.] Hautzinger Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018.
[110.] Hautzinger Zoltán: A rendészettudomány határtudományai, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám.
[111.] Hautzinger Zoltán: Büntetőeljárás a terrorizmus árnyékában, *Szakmai Szemle*, 2006/2. szám.
[112.] Hautzinger Zoltán: Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon, In: Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
[113.] Hautzinger Zoltán: Eltérő büntetőeljárások, In: Elek Balázs – Háger Tamás – Tóth Andrea Noémi (szerk.): *Igazság, ideál és valóság: Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszék, 2014.

[114.] HAUTZINGER Zoltán: Külföldiekkel szembeni büntetőeljárás? *Miskolci Jogi Szemle,* 2019/különszám.
[115.] HEGEDÜS Zoltán: A fegyveres összeütközések kezdete és vége. In: ÁDÁNY Tamás Vince – BARTHA Orsolya – TÖRŐ Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009.
[116.] HOBBES, Thomas: *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2014.
[117.] HOBSBAWM, Eric: *A birodalmak kora (1875–1914)*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.
[118.] HOBSBAWM, Eric: *A forradalmak kora*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.
[119.] HOBSBAWM, Eric: *A tőke kora (1848–1875)*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978.
[120.] HOFFMAN, Frank G.: *Conflict in the 21st century: The rise of hibrid wars,* Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
[121.] HOFSTETTER Yvonne: *Láthatatlan háború, avagy miképpen fenyegeti a digitalizáció a világ biztonságát és stabilitását*, Budapest, Corvina Kiadó, 2020.
[122.] HOKKER, William: *Carl Schmitt's International Thought – Order and Orientation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
[123.] HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel, In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei,* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.
[124.] HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében, In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei,* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.
[125.] HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.
[126.] HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke, *Közjogi Szemle,* 2020/4. szám.
[127.] HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet,* Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor Kft., 2001.
[128.] JAKAB András: Jogállamiság és terrorfenyegetés. Az alkotmány normativitásának és az életmentő kínzás megengedhetőségének kérdése, In: FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk…: Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG-ORAC, 2014.
[129.] JASPERS, Karl: *A bűnösség kérdése*, Budapest, Noran Libro, 2015.
[130.] JASPERS, Karl: *Mi az ember? Filozófiai gondolkodás mindenkinek*, Budapest, Katalizátor Könyvkiadó, 2008.
[131.] JENKINS, John Philip: *Posse comitatus* (https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus,).
[132.] JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, *Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata*, 1987/5. szám.
[133.] KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: A „kvázi különleges jogrendek" helye és szerepe a magyar közigazgatásban, *Közjogi Szemle,* 2021/3. szám.
[134.] KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám.

[135.] KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség tesztje, *Honvédségi Szemle,* 2021/2. szám.
[136.] KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok,* 2021/11. szám.
[137.] KASSAI Károly: A minősített adatok kezelésére feljogosított híradó-informatikai rendszerek változáskezelésének kérdései a Magyar Honvédségnél, *Hadmérnök,* 2014/9. szám.
[138.] KASSAI Károly: Elektronikus információbiztonsági alapismeretek a honvédelmi szervezetek által kezelt minősített adatok biztonsága érdekében, *Hadmérnök,* 2015/10. szám.
[139.] KASSAI Károly: Kiberveszély és a Magyar Honvédség, *Hadmérnök,* 2012/7. szám.
[140.] KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire*, Budapest, Atheneaum, 1881.
[141.] KECSKÉS Gábor: A nemzetközi jog eszközrendszere a terrorizmus elleni küzdelemben, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.
[142.] KEE, Robert: *Green Flag: The Bold Fenian*, London, Penguin Books, 1989, 1976.
[143.] KELEMEN Roland – ELEKES Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2021/4. szám.
[144.] KELEMEN, Roland – FARKAS, Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ, Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2019)*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2020.
[145.] KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége, *Szakmai Szemle,* 2019/3. szám.
[146.] KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[147.] KELEMEN, Roland – NÉMETH, Richárd: Vulnerabilities of the Cyberspace Due to Its Social Nature, In: FUNTA, Rastislav (szerk.): *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*, 2019.
[148.] KELEMEN Roland – PATAKI Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2015/1. szám.
[149.] KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – *intézményi és jogi kihívások,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[150.] KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.
[151.] KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám.

[152.] Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám.
[153.] Kelemen Roland: A háromórás cenzúra és azt enyhíteni hivatott objektív és szubjektív sajtótilalom elhatárolása – sajtótilalmak az első világháború éveiben. In: Gergely András – Holló József – Jeszenszky Géza – Révész T. Mihály – Szeiler Erika (szerk.): *Magyarország 1918. Az Osztrák–Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország utolsó éve.* Budapest, Ifjabb Gróf Andrássy Gyula Alapítvány, 2020.
[154.] Kelemen Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.
[155.] Kelemen Roland: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése. *Doktori Műhelytanulmányok*, 2017.
[156.] Kelemen Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám.
[157.] Kelemen Roland: A polgári kor társadalombiztosítása – Társadalombiztosítási bíráskodás a polgári korban. In: Molnár Andrea – Széplaki László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX–XX. század fordulóján,* Győr, Győri Ítélőtábla, 2019.
[158.] Kelemen Roland: Ady Endre pere a Magyar Királyi Kincstárral szemben. Megjelent az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport blogjában, a Jog.történet oldalán 2021. október 25-én.
[159.] Kelemen, Roland: Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017.
[160.] Kelemen Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. *In Medias Res,* 2020/2. szám.
[161.] Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan.* Budapest, MTA, 1988.
[162.] Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): *Nemzetközi jog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
[163.] Kent, James: *Commentaries on American Law*, New York, O. Halsted, 1826. Lecture XVI. of the Jurisdiction of the Federal Courts in Respect to the Common Law, and in Respect to Parties (https://www.constitution.org/jk/jk_000.htm).
[164.] Képessy Imre: A bírói függetlenség kialakulása Magyarországon, In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet),* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 1052–1060. o.
[165.] Kierkegaard, Soren Aabye: *Az ismétlés*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2008.
[166.] Kierkegaard, Soren Aabye: *Félelem és reszketés*, Budapest, Európa Könyvkiadó.
[167.] Kis Kelemen Bence: Az élő pajzs és a humanitárius nemzetközi jog, avagy átütheti-e a katonai szükségesség a humanitás elvének pajzsát? In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulójára*, Pécs, Studia Europaea, 2018.
[168.] Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés természetrajza, *Honvédségi Szemle*, 2019/4. szám.

[169.] Kiss Álmos Péter: Generációk a hadviselésben – A negyedik generáció, *Hadtudományi Szemle*, 2009/2. szám.
[170.] Kiss Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám.
[171.] Kissinger, Henry: *Diplomácia*, Budapest, Panem Könyvkiadó, 2008.
[172.] Kissinger, Henry: *Világrend*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
[173.] Kitchen, Martin: *The Silent Dictatorship – The Politics of the German High Comman under Hindenburg and Ludendorff, 1916–1918,* New York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1976.
[174.] Klein Tamás – Tóth András: *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
[175.] Knapp László: A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unió jogában: A terrortámadásra adandó válasz a szolidaritási és a kollektív védelmi klauzula tükrében, In. Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.
[176.] Koi Gyula: *Ereky István élete és munkái,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
[177.] Koja, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog, In: Takács Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Budapest, Szent István Társulat, 2003.
[178.] Koltay András: A rémhírterjesztésről – némi idő elteltével, *Mandiner*, 2020/24. szám.
[179.] Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal: *Az állam és a jog természetrajza válság idején*, Pécs, Harthmedia Kft., 2013.
[180.] Kovács Gábor – Nagy Klára: Kriminalisztikai eszközök a terrorizmus elleni harcban, In. Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.
[181.] Kukorelli István – Tóth Károly: *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben.* Lakitelek, Antológia Kiadó, 2018.
[182.] Kukorelli István: A magyar alkotmányos rendszerváltozás általános jellemzői: Az alkotmány átmenetisége, az alkotmánymódosítások alkotmánya 1989–2012 között, In: Takács Péter (szerk.): *Unitas multiplex: Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára.* Budapest, Győr, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2017.
[183.] Lee, Stephen J.: *Aspects of British Political History 1914–1995.* London–New York, Routledge, 1996.
[184.] Lehotay Veronika: A jogkorlátozó rendelkezések bírósági gyakorlata a Horthy-korszak második felében, In: Stipta István (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2011. november 8.: Állam- és Jogtudományi kar szekciókiadványa.* Miskolc, Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centrum, 2012.
[185.] Lehotay Veronika: *A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére,* Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.
[186.] Lehotay Veronika: Közjogi korlátozások Magyarországon a Horthy-korszak második felében, *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. szám.

[187.] LENIN: Állam és forradalom – A marxizmus tanítása az államról és proletariátus feladatai (1917), Budapest, Szikra Kiadó, 1949.
[188.] LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.
[189.] LÓPEZ, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám.
[190.] LUKÁCS, John: *A XX. század és az újkor vége*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006.
[191.] M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám.
[192.] MACKENZIE, David: *Apis: The Congenial Conspirator. The Life of Colonel Dragutin T. Dimitrijevic*, Boulder, Columbia University Press 1989.
[193.] MÁRAI Sándor: *A gyertyák csonkig égnek*, Budapest, Helikon Kiadó, 2008.
[194.] MÁRKUS Péter: Közgazdaság-tudomány, In: KOLLEGA Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században V. kötet (Tudomány* – Társadalomtudományok), Budapest, Babits Kiadó, 2000.
[195.] MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és Jogtudomány*, 1969/1–2. szám.
[196.] MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:4. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, In: MEZEY Barna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére, Budapest, Gondolat Kiadó, 2005.
[197.] MÁTYÁS Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
[198.] MCNALLY, Michael – DENNIS, Peter: *Easter Rising 1916: Birth of the Irish Republic*, Oxford, Osperey Publishing, 2007.
[199.] MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról.* Budapest, Logod Bt., 2001.
[200.] MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám.
[201.] MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*, Presov, Prešov University, 2016.
[202.] MITCHELL, David: *Felhőatlasz*, Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2012.
[203.] MOEN, Jon: John Law and the Mississippi Bubble: 1718–1720, *Mississippi HistoryNow – An online publication of the Mississippi History Society* (http://www.mshistorynow.mdah.ms.gov/articles/70/john-law-and-the-mississippi-bubble-1718-1720).
[204.] MOHL, Von Robert: Jogállam, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995.
[205.] MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Budapest, Kriterion Könyvkiadó, 1987.
[206.] MURRAY, Arthur: *Manual for Courts-Martial*, Washington, Government Printing Office, 1895.

[207.] NAGY Péter: Külföldi minták és főbb irodalmuk a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmában, *Pro Publico Bono*, 2018/4. szám.
[208.] NAGY Szabolcs: *A kommün Veszprém megyei társadalmi támogatottságának kérdései.* In: LIGETI Dávid – VÖRÖS Boldizsár (szerk.): *„...minden édenek neve vad poklokat bűvöl..." A Magyarországi Tanácsköztársaság.* Budapest, Országház Könyvkiadó, 2020.
[209.] NAGY Szabolcs: A Tanácsköztársaság Fejér megyei tisztségviselői ellen indított büntetőperek. *Levéltári Közlemények* 2018..
[210.] NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám.
[211.] NAGY Szabolcs: *Muli püspök temet: Tanácsköztársaság Pápán.* Pápa, Jókai Mór Városi Könyvtár, 2016.
[212.] NAGY Szabolcs: Nánási László: A jogrend szolgálatában. Váry Albert élete és működése (1875–1953). *Jog Állam Politika* 2019/1. szám.
[213.] NEELY, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991.
[214.] NÉMETH Richárd: A kiberbiztonság szoftverfejlesztési vonatkozásai, különös tekintettel az egyes módszertanok sebezhetőségeire. *SLRG Working Paper* 2022/2. szám.
[215.] NÉMETH Richárd: Kiberfenyegetettség nagyvállalati környezetben. *Magyar Bűnüldöző* 2020/2. szám.
[216.] NÉMETH Richárd: Kibertámadások gazdasági vonatkozásai a vállalati szférában. In: DERNÓCZY-POLYÁK Adrienn (szerk.): *Kutatási jelentés 1.*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2019.
[217.] NEOCLEOUS, Mark: From Martial Law to the War on Terror, *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 2007/4. szám.
[218.] O'BRIEN, John: *A Treatise on American Military Law and the Practice of Courts Martial*, Philadelphia, Lea & Blanchard, 1846.
[219.] OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám.
[220.] PACZOLAY Péter: *Bevezetés a Carl Schmitt Politikai Teológia című kötete elé*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft., 1992.
[221.] PAP Kálmán: *A katonai büntető és fegyelmi fenyítő jog kézikönyve*, Budapest, Grill Károly Bizománya, 1888.
[222.] PAPP László: Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2017/1. szám.
[223.] PARÁDI József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári központosított, közbiztonsági őrtestület 1881–1945*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2012.
[224.] PATAKY Iván, ROZSOS László, SÁRHIDAI Gyula: *Légi háború Magyarország felett, (1. kötet)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1992, 19–20. o.; RAVASZ István (szerk.): *Magyarország a második világháborúban*, Budapest, PETIT REAL Könyvkiadó, 1997.
[225.] PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.

[226.] Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára,* Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016.

[227.] Patyi András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája, In: Peres Zsuzsanna – Bagossyné, Körtvélyesi Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk…" A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére,* Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019.

[228.] Peres Zsuzsanna – Bagossyné Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk…" A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére, Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019.

[229.] Peschka Vilmos: *A jog sajátossága,* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988.

[230.] Péterváry Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

[231.] Péterváry Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2020/2. szám.

[232.] Péterváry, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa,* 2022/2. szám.

[233.] Pethő Sándor: *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé,* Budapest, Doxa Könyvek, 1993.

[234.] Petruska Ferenc: Katonai jog és hadijog a katonai felsőoktatásban, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2021/1. szám.

[235.] Polácska Edina: Franciaország és a karlizmus, *Aetas,* 2007/1. szám.

[236.] Polner Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, *Jogállam,* 1917/1–2. szám.

[237.] Polner Ödön: *Három magyar közjogász,* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941.

[238.] Polner Ödönnek a Magyar Jogászegyletben 1916. február 19.-én megtartott „A kivételes hatalom alkotmányjogi vonatkozásai" című előadását, *Jogtudományi Közlöny,* 1916/9. szám.

[239.] Pongrácz Alex: A nacionalizmus és a nacionalista államfelfogás, *Acta Humana,* 2018/4. szám.

[240.] Pongrácz Alex: „Kinek az álma múlik a közérdeken?" Avagy az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának trendfordulói az abszolutizmustól a neoliberális versenyállamig és tovább… In: Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

[241.] Pongrácz Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: Farkas Ádám (szerk.) *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.

[242.] Pongrácz Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3. szám.
[243.] Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.
[244.] Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben* (PhD-dolgozat), Győr–Budapest, 2016.
[245.] Poole, Robert: *Peterloo: the English uprising*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
[246.] Porkoláb Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 2015/3-4. szám.
[247.] Pölöskei Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2–3. szám, 81. o.
[248.] Prakash, Saikrishna B. – Schroeder, Christopher H.: The Vesting Clause, In: *National Constitution Center – Common Interpretation* (https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-ii/clauses/347).
[249.] Pulling, Alexander: Introductory Note, In: Pulling, Alexander (szerk.): *Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918*, London, His Majesty's Stationery Office, 1918.
[250.] Rácz András: A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei, *Seregszemle*, 2016/2. szám.
[251.] Rácz András: A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei, *Seregszemle, az MH Összhaderőnemi Parancsnokság folyóirata*, 2016/2. szám.
[252.] Rácz András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben, *Védelmi Tanulmányok*, 2020/3. szám.
[253.] Reiner, Hermann: *Az Iszlám Állam – A világi állam kudarca az arab világban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.
[254.] Resperger István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
[255.] Révész T. Mihály: A külföldi lapok magyarországi rendészete a dualizmus első éveiben, In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.
[256.] Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám.
[257.] Révész T. Mihály: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon 1867–1875*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986.
[258.] Roberts, Martin: *Európa története 1789–1914 – Az ipari forradalom és a liberalizmus kora*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
[259.] Rousseau, Jean Jacques: *A társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947.
[260.] Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, Iustum, Aequum, Salutare, 2017/4. szám.
[261.] Sartre, Jean-Paul: *Az Undor*, Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó, 1981.
[262.] Scheer, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.

[263.] SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.
[264.] SCHMITT, Carl: *A politikai teológia*, Budapest, Akaprint Nyomdaipari Kft., 1992.
[265.] SCHMITT, Carl: *Dictatorship – From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*, Cambridge, Polity Press, 2014.
[266.] SCHMITT, Carl: *Legalitás és legitimitás*, Máriabesnyő, Gödöllő, Attraktor, 2006.
[267.] SCHMITT, Carl: *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, New York, Telos Press Publishing, 2006.
[268.] SCHMITT, Michael N: *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[269.] SCHUCHMAN, John S.: The Political Background of the Political-Question Doctrine: The Judges and the Dorr War, *The American Journal of Legal History*, 1972/2. szám.
[270.] SEGADO, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám.
[271.] SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudományi Közlöny*, 2017/3–4. szám.
[272.] SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hadviselése az EU kiberterében, *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata*, 2017/4. szám.
[273.] SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hatása a kiberterében, *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2017/3. szám.
[274.] SMITH, Adam: *A nemzetek gazdagsága – E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959.
[275.] SMUK Péter: A rendszerváltó országgyűlés kérdéses legitimációjáról. In: KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
[276.] SOREL, Georges: *Gondolatok az erőszakról*, Budapest, Századvég Könyvtár, 1994.
[277.] SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., *Levéltári Szemle*, 1974/1. szám.
[278.] SPALDING, Matthew: *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*, Budapest, Századvég Kiadó, 2011.
[279.] SPENCER, Herbert: Imperializmus és rabszolgaság, *Huszadik Század*, 1903/1. szám.
[280.] SPENGLER, Oswald: *A Nyugat alkonya (2. kötet)*, Budapest, Noran Libro, 2011.
[281.] SPITZER Jenő: A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[282.] SPITZER Jenő: A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[283.] SPITZER Jenő: Különleges jogrend a francia jogrendszerben, In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

[284.] Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.
[285.] Springer, Paul J.: *Cyber Warfare*, Santa Barbara, Denver, Oxford, ABC-Clio, 2015.
[286.] Stahl, Friedrich Julius: *Die Philosophie des Rechts*, Lübingen és Leipzig, Mohr, 1878.
[287.] Stewart, David O.: *American Emperor – Aaron Burr's Challenge to Jefferson's America*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2011.
[288.] Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, *Jogtörténeti Szemle*, 1997/3. szám.
[289.] Stipta István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. szám.
[290.] Stipta István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884–1896), In: Kis Norbert – Peres, Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017.
[291.] Stipta István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
[292.] Störig, Hans Joachim: *A filozófia világtörténete*, Budapest, Helikon Kiadó, 2005.
[293.] Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése, *Fundamentum*, 2005/3. szám.
[294.] Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozási környezetben, In: Bartkó Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.
[295.] Sulyok Gábor: An Assessment of the Destruction of Rogue Civil Aircraft under International Law and Constitutional Law, *Fundamentum*, 2005/5. szám.
[296.] Sulyok Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében, Állam és Jogtudomány, 2002/1–2. szám.
[297.] Sulyok Gábor: Rémület a levegőből: A terrortámadás elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése, Élet és Irodalom, 2005/49. szám.
[298.] Surridger, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, *Small Wars & Insurgencies*, 1997/2. szám.
[299.] Swan, Jonathan: The Defence of the Realm, *Criminal Law&Justice Weekly*, 2017. április 15.
[300.] Szabó István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*, Budapest, Szent István Társulat, 2002.
[301.] Szabó Máté Csaba: A walesi nemzeti mozgalom és a Plaid Cymru története, *Acta Humana*, 2018/4. szám.
[302.] Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám.
[303.] Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, *Honvédségi Szemle*, 1991/11. szám.

[304.] Szakály Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám.
[305.] Szénási Éva: A munkásmozgalom kezdetei Franciaországban [Adalékok a júliusi monarchia politikai-ideológiai arculatához (1830–1848)], *Juhász Gyula Tanárképző Főiskola tudományos közleményei: tanulmányok a marxizmus–leninizmus és a történettudomány köréből*, 1987/3. szám.
[306.] Szente Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. *Századok*, 2016/6. szám
[307.] Szépvölgyi Enikő: A dualizmuskori állami gyermekvédelem és a szegényügy összefüggései. *Jog Állam Politika*, 2020/3. szám.
[308.] Szépvölgyi Enikő: Dologház, avagy a közveszélyes munkakerülőkkel szembeni védekezés büntetőjogi eszköze. *Sic Itur ad Astra* 2018.
[309.] Szépvölgyi Enikő: Gondolatok az állami gyermekvédelemről szóló törvénycikkek 120. évfordulójára. In: Mezey Barna (szerk.): *Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2021.
[310.] Szépvölgyi Enikő: Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye. *Diskurzus* 2019/1. szám.
[311.] Szeremlei Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez.* Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867.
[312.] Szigeti Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél – szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya – Tanulmányok Carl Schmittről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004.
[313.] Szigeti Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, *Világosság*, 2003/7–8. szám.
[314.] Szigeti Péter: Globalizáció, In: Andor László – Farkas Péter (szerk.) *Az adóparadicsomtól a zöldmozgalomig: Kritikai szócikkek a világgazdaságról és a globalizációról*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.
[315.] Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás, In: Szigeti Péter: *A valóság vonzásában – Jogelméleti és Jogtudományi Közlöny*, Győr, ELTE-SZIF ÁJK, 2001. (https://mek.oszk.hu/04200/04241/04241.htm#16).
[316.] Szigeti Péter: *Világrendszernézőben: globális „szabad verseny" – A világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.
[317.] Szijj Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000.
[318.] Szilágyi Péter: A Verfassungslehre, mint különös és különleges államelmélet, Államtudományi Műhelytanulmányok, 2017/10. szám.
[319.] Szvák Gyula (szerk.): *Oroszország története*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2001.
[320.] Takács Péter (szerk.): *A münsteri béke – Instrumentum Pacis Monasteriensis. Az 1648-as münsteri békeszerződés szövege* (ford. Marton József), Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, 2017.
[321.] Takács Péter: Az „Iszlám Állam" államiságának problémái. Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is? *Jog Állam Politika*, 2015/4. szám.
[322.] Takó Dalma: *A katonai büntetőjog speciális intézményei a XX. század első felében.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

[323.] Tálas Péter: A migráció mint biztonságpolitikai probléma, *Magyar Tudomány*, 2019/1. szám.
[324.] Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.
[325.] Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám.
[326.] Till Szabolcs: *Freedom of European National Constitutions to Regulate Emergencies (Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
[327.] Till Szabolcs: Különleges jogrend, In: Jakab András – Fekete Balázs – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok, Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, PPKE JÁK, 2018.
[328.] Todd, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása*, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877.
[329.] Tóth Árpád: *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon*, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.
[330.] Tóth Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, 1981.
[331.] Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.
[332.] Tóth Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.
[333.] Tóth Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig.* Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.
[334.] Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.
[335.] Ullmann Tamás: 20. századi „kontinentális filozófia", In: Boros Gábor (szerk.): *Filozófia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007.
[336.] Ullmann Tamás: Soren Aabye Kierkegaard, In: Boros: i. m.
[337.] Urbán Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 2002/4. szám.
[338.] Vadnay Tibor: *A magyar jövő – Közgazdasági- és szociálpolitikai tanulmány*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.t Kiadása, 1918.
[339.] Valki László: A defenzív védelem koncepciója, *Külügyi Szemle*, 1985/1. szám.
[340.] Vámbéry Rusztem: *Háború és jog*, Budapest, Franklin-Társulat, 1933.
[341.] Varga Gergely: A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban, *Nemzet és Biztonság*, 2015/1. szám.
[342.] Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám
[343.] Vargyai Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, *Jogtudományi Közlöny*, 1974/6. szám.

[344.] Vedó Attila: A haderő karhatalmi tevékenysége 1867–1918, In. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 2014/39–42. szám.
[345.] Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi fellépésének gyakorlata, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Ordinis)*, 2014/39–40–41–42. szám.
[346.] Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a dualizmus idején, In: Parádi József (szerk.): *Magyar-rendvédelem-történeti tanulmányok*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2015.
[347.] Vikman László: A közműszolgáltatások és a reziliencia egyes kérdései, különös tekintettel a kiberbiztonságra. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/14. szám.
[348.] Vikman László: A német kiberbiztonsági szisztéma áttekintése: Szervezeti keretek, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a hadsereg szerepére és kapcsolatára, valamint a szabályozási háttér alakulására. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper* 2021/2. szám.
[349.] Vikman László: Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland: *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
[350.] Vincze Viola: A katonai szükségesség elve az új fegyverrendszerek tükrében, *Jogi Tanulmányok*, 2016/1. szám.
[351.] Vincze Viola: A katonai szükségesség elvének angolszász értelmezése az USA és Nagy-Britannia hadijogi kézikönyvei alapján, In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[352.] Vincze Viola: Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazása fegyveres konfliktusok idején, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
[353.] Wallerstein, Immanuel: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010.
[354.] Wardlaw, Grant: Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben, In: Takács Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Budapest, Szent István társulat, 2003.
[355.] Warshauer, Matthew: *Andrew Jackson and the Politics of Martial Law*, Knoxviller, The University of Tennessee Press, 2007.
[356.] Webb, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, *South African Historical Journal*, 2013/2. szám.
[357.] Weber, Max: *Állam, politika, tudomány*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970.
[358.] West, Rebecca: *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey Through Yugoslavia*, London, Canongate Books, 2006.
[359.] Wise, Edward: *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*, London, Shaw and Sons, 1848.

LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

[1.] Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27
[2.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[3.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[4.] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[5.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[6.] HL HFB. Iratok 323–326., 416–423., 532–539., 720–732. doboz.
[7.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

NAPILAPOK

[1.] Bottlik József: A törvényhatósági önkormányzat, *Budapesti Hírlap*, 1906/128. szám, 1–3. o.
[2.] Vadnay Tibor: Modern Aranybulla, *Budapesti Hírlap,* 1906/260. szám, 1. o.
[3.] Issekutz Győző: A főispán, *Budapest Hírlap,* 1905/358. szám, 3. o.
[4.] Csanády 1861 óta ült a képviselőház baloldalán, *Budapesti Hírlap,* 1892/199. szám, 3. o.
[5.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 1. o.
[6.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 1. o.
[7.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 4. o.
[8.] *Budapesti Hírlap,* 1912/290. szám, 3. o.
[9.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[10.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[11.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[12.] *Népszava,* 1912/290. szám, 8. o.
[13.] *Népszava,* 1912/287. szám, 6. o.
[14.] *Népszava,* 1912/287. szám, 2. o.
[15.] *Pesti Hírlap,* 1912/286. szám, 1. o.
[16.] *Pesti Hírlap,* 1912/288. szám, 1. o.
[17.] *Pesti Napló,* 1912/287. szám, 1. o.

LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

[1.] Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok – W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27
[2.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[3.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[4.] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[5.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[6.] HL HFB. Iratok 323–326., 416–423., 532–539., 720–732. doboz.
[7.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

NAPILAPOK

[1.] Bottlik József: A törvényhatósági önkormányzat, *Budapesti Hírlap*, 1906/128. szám, 1–3. o.
[2.] Vadnay Tibor: Modern Aranybulla, *Budapesti Hírlap,* 1906/260. szám, 1. o.
[3.] Issekutz Győző: A főispán, *Budapest Hírlap,* 1905/358. szám, 3. o.
[4.] Csanády 1861 óta ült a képviselőház baloldalán, *Budapesti Hírlap,* 1892/199. szám, 3. o.
[5.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 1. o.
[6.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 1. o.
[7.] *Budapesti Hírlap,* 1912/289. szám, 4. o.
[8.] *Budapesti Hírlap,* 1912/290. szám, 3. o.
[9.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[10.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[11.] *Népszava,* 1912/285. szám, 1. o.
[12.] *Népszava,* 1912/290. szám, 8. o.
[13.] *Népszava,* 1912/287. szám, 6. o.
[14.] *Népszava,* 1912/287. szám, 2. o.
[15.] *Pesti Hírlap,* 1912/286. szám, 1. o.
[16.] *Pesti Hírlap,* 1912/288. szám, 1. o.
[17.] *Pesti Napló,* 1912/287. szám, 1. o.

KÜLFÖLDI JOGFORRÁSOK

[1.] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya.
[2.] *An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.* (https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html,)
[3.] Az Egyesült Államok alkotmányának alkotmánykiegészítései, V. cikk.
[4.] Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm).
[5.] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.
[6.] Espionage Act of 1917.
[7.] Luther v. Borden, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849) (https://supreme.justia.com/cases/federal/us/48/1/).
[8.] Sedition Act of 1918.
[9.] Texas v. White, 74 US (1869), 13.
[10.] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34).
[11.] The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5. c. 37).
[12.] The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).
[13.] The Defence of the Realm Regulations No. 27B.
[14.] The Defence of the Realm Regulations: False or Prejudicial Reports, and Prejurdicial Performances or Exhibitions; Proceedings at Secret Session of Parliament or Cabinet Meeting, No. 27., 27A.
[15.] The Defence of the Realm Regulations: Powers of Search, Interrogation, and Arrest, No. 51C.
[16.] The Defence of the Realm Regulations: Trial and Punishment of Offences, No. 56 (13).
[17.] The Defence of the Realm Regulations: Unauthorised Collection and Communication of Information and Reports, No. 18.
[18.] The London Gazette of Thuesday, the 11th of August, 1914, 6379-6382. o.
[19.] The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España. Constitución 1812 (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p0000001.htm#I_6).
[20.] Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).
[21.] Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).
[22.] Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).
[23.] Civil Protection in Peacetime Act 1986.

JOGSZABÁLYOK

[1.] *A véderőről szóló* 1968. évi XL. törvény.
[2.] *A honvédségről szóló* 1868. évi XLI. törvénycikk.
[3.] Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére, Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1903.
[4.] A honvédelmi miniszter 665/eln. számú körrendelete, A katonai büntető perrendtartás című könyv megjelentetése és elosztása tárgyában, In: Farkas Ádám

(szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1867–1945) I.*, Budapest–Győr, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 201. o.

[5.] *A törvényhatóságokról szóló* 1886. évi XXI. törvénycikk 64–66. §.

[6.] *A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló* 1907. évi XL. törvénycikk.

[7.] A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról, Magyarországi Rendeletek Tára (továbbiakban MRT.), Budapest, 1909, 265. o.

[8.] *A magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről* 1878. évi V. törvénycikk.

[9.] A m. kir. minisztérium 1912. évi 6.966. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról fennálló rendelet tárgyában, MRT., 1912, 1685. o.

[10.] *A katonai behivási parancs iránt tanusitott engedetlenség és az erre csábitás megbüntetéséről szóló* 1890. évi XXI. törvénycikk.

[11.] *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló* 1912. évi LXIII. törvény.

[12.] *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló* 1914. évi L. törvénycikk

[13.] *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló* 1915. évi XIII. törvénycikk; *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló* 1916. évi IV. törvénycikk.

[14.] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény.

[15.] A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény.

[16.] Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: *Honvédségi Közlöny,* 1945/6. szám, 45–46. o.

[17.] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény.

[18.] Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

[19.] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény.

[20.] Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

[21.] A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény.

[22.] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

ORSZÁGGYŰLÉSI IROMÁNYOK ÉS NAPLÓK

[1.] Ifj. Andrássy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslathoz, In: Képviselőházi irományok, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány.
[2.] Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter felszólalása a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 328. ülés.
[3.] Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai bíróságok hatásköréről" beadott törvényjavaslat tárgyában, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388–468. sz., 418. számú iromány.
[4.] Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetőleg, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388–468. sz., 397. számú iromány.
[5.] Deák Ferenc felszólalása A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés.
[6.] Csanády Sándor felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés.
[7.] Berzenczey László felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés.
[8.] Simonyi Ernő felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24–deczember 9., 335. ülés.
[9.] *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18.–deczember 31., 415. ülésnap.
[10.] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.
[11.] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.
[12.] 1100. szám. A m. kir. ministerelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, Képviselőházi Irományok, 1910. XLIV. kötet, 371–420. o.